

N° 4665

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 novembre 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE *sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France*

Président

M. SÉBASTIEN NADOT

Rapporteure

MME SONIA KRIMI

Députés

La commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France, est composée de :
M. Sébastien Nadot, *président* ; Mme Sonia Krimi, *rapporteuse* ;
Mme Ramlati Ali ; Mme Aude Bono-Vandorme ; Mme Mireille Clapot ; M. Pierre-Henri Dumont ; Mme Stella Dupont ; M. Jean-François Eliaou ; Mme Elsa Faucillon ; Mme Maud Gatel ; M. Fabien Gouttefarde ; Mme Élodie Jacquier-Laforge ; Mme Chantal Jourdan ; M. Mansour Kamardine ; M. Fabrice Le Vigoureux ; M. Vincent Ledoux ; M. Jacques Maire ; Mme Emmanuelle Ménard ; Mme Marjolaine Meynier-Millefert ; Mme Sandrine Mörch ; M. Christophe Naegelen ; Mme Danièle Obono ; Mme Bénédicte Pételle ; Mme Natalia Pouzyreff ; Mme Cathy Racon-Bouzon ; M. Julien Ravier ; Mme Sira Sylla ; M. Guy Teissier ; Mme Michèle de Vaucouleurs ; Mme Michèle Victory.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT PROPOS DU PRÉSIDENT	9
INTRODUCTION	45
1. Les migrations, un phénomène constant et global mais limité au regard des déséquilibres du monde.....	45
2. Une réalité de l’immigration en France déformée par le débat public	46
3. Des primo-arrivées principalement portées par le dynamisme de l’accueil des étudiants étrangers alors que l’asile focalise le débat	47
LISTE DES RECOMMANDATIONS	51
PREMIÈRE PARTIE	55
RÉGULER LES MIGRATIONS, UNE AFFAIRE « ÉTRANGÈRE ET EUROPÉENNE » PLUS QU’« INTÉRIEURE »	55
I. AGIR SUR LES DÉTERMINANTS DU DÉPART SANS FAIRE DE LA QUESTION MIGRATOIRE NOTRE SEUL SUJET DE DISCUSSION AVEC NOS PARTENAIRES	55
A. UNE QUESTION D’ABORD GÉOPOLITIQUE À TRAITER AU BON NIVEAU	55
1. Le cas des différents conflits irakiens : la route de l’Est	57
2. Le cas de l’effondrement libyen : la route de la Méditerranée centrale.....	58
3. Le cas particulier des Balkans occidentaux	61
B. CONTRIBUER AU MAINTIEN DES POPULATIONS SUR LEUR LIEU DE VIE SANS FAIRE DE LA QUESTION MIGRATOIRE L’UNIQUE MONNAIE D’ÉCHANGE	62
1. Décorrélérer l’aide au développement de la question migratoire	62
2. Éviter de pénaliser les populations par une politique des visas restrictive	63
C. LA POLITIQUE DES VISAS AU CŒUR DES RELATIONS BILATÉRALES AVEC DE NOMBREUX ÉTATS	64
1. Des accords de réadmission qui ont touché leur limite.....	64

2. Créer des voies de migration légale pour fluidifier les déplacements et réduire le pouvoir des mafias de passeurs	65
II. LES PAYS DE TRANSIT OU LA RENTE GÉOGRAPHIQUE	66
A. LES MIGRANTS, UN OUTIL GÉOPOLITIQUE PUISSANT POUR LES PAYS DE TRANSIT	66
1. Avec la Turquie, une volonté de parler « d'Empire à Empire »	67
2. Avec le Maroc, une relation directement corrélée à la question sahraouie	68
3. L'Égypte, garde-frontière contre non-ingérence dans les affaires intérieures	68
B. LA FRANCE, GARDIENNE DE LA FRONTIÈRE BRITANNIQUE : SORTIR DE L'IMPASSE	69
III. ASILE : EN FINIR AVEC LE RÈGLEMENT DUBLIN ET CRÉER UN VÉRITABLE « OFPRA » EUROPÉEN	71
A. UN RÈGLEMENT DUBLIN IRRÉFORMABLE	71
1. Des propositions sur la table depuis 2016	71
a. Un système qui aiguise les égoïsmes nationaux	71
b. Des propositions sur la table depuis 5 ans	72
2. Des positions irréconciliables qui obèrent la conclusion d'un accord signifiant....	73
3. En attendant, le migrant joue au jeu de l'oie	74
B. DES CONSÉQUENCES NON NÉGLIGEABLES SUR LES RELATIONS BILATÉRALES AVEC LES PAYS VOISINS, DONT LES MIGRANTS FONT LES FRAIS	75
C. CRÉER UN VÉRITABLE ASILE EUROPÉEN	77
1. Des avancées sous la présidence portugaise	78
2. Vers une agence européenne de l'asile au pouvoir élargi sous présidence française	79
DEUXIÈME PARTIE	81
ADAPTER NOTRE ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE À LA RÉALITÉ DES MIGRATIONS	81
I. RENFORCER LA DIMENSION INTERMINISTÉRIELLE DES POLITIQUES MIGRATOIRES	81
A. LA RÉFORME DE 2007 A DONNÉ AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR UNE COMPÉTENCE EXCLUSIVE POUR L'ASILE ET LES MIGRATIONS	81
1. La Direction générale des étrangers en France (DGEF), concentre les moyens et la conduite de la politique migratoire.....	81
2. Une intégration indispensable des politiques migratoires qui permette de dépasser la seule gestion policière de l'immigration	82
B. RÉFORMER NOTRE OUTIL POLITICO-ADMINISTRATIF	83
1. Un virage important a été pris, en 2018, avec la création de la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés	83

2. Consacrer et étendre la gestion interministérielle des questions migratoires en renforçant le rôle et les moyens de la DIAIR.....	84
II. LA MÉDIATION INTERCULTURELLE ET LA PARTICIPATION POUR FLUIDIFIER LES RELATIONS ENTRE LES ACTEURS	85
A. LA MÉDIATION INTERCULTURELLE, OUTIL DE LA RESTAURATION DU DIALOGUE.....	85
B. LA PARTICIPATION DES MIGRANTS : FAIRE ENTENDRE LEUR VOIX ...	86
III. LE PARLEMENT NE PEUT RESTER À L'ÉCART DES CHOIX DE POLITIQUE MIGRATOIRE	87
A. POUR UN DÉBAT ANNUEL PLUS SYSTÉMATIQUE AU PARLEMENT.....	87
B. LA LISTE DES PAYS SÛRS : UNE DÉCISION POLITIQUE ET NON ADMINISTRATIVE.....	88
TROISIÈME PARTIE	91
L'ACCÈS DES PERSONNES MIGRANTES AUX DROITS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS : UNE PROMESSE DE LA RÉPUBLIQUE INSUFFISAMMENT TENUE	91
I. L'ACCÈS AU DROIT.....	91
A. L'IMPÉRATIVE SIMPLIFICATION DU DROIT DES ÉTRANGERS	91
B. LES DIFFICULTÉS GÉNÉRÉES PAR LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES	93
1. La mise en place de plateformes numériques de prise de rendez-vous : un problème ancien non-résolu.....	93
2. Les conséquences pour les usagers de la dématérialisation des procédures.....	95
II. L'ACCÈS AUX SOINS.....	98
A. LA NÉCESSITÉ D'UN BILAN DE SANTÉ INITIAL POUR LES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS	99
1. Les personnes en situation régulière.....	99
2. Les personnes en situation irrégulière.....	100
B. DES DISPOSITIFS DE PRISE EN CHARGE GLOBALEMENT SATISFAISANTS	100
1. Les permanences d'accès aux soins (PASS).....	101
2. Les équipes mobiles psychiatrie précarité (EMPP)	102
3. Les centres d'accueil de Médecins du monde.....	102
C. UN ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SANTÉ QUI DEVRAIT ÊTRE ÉLARGI	103
1. L'aide médicale de l'État (AME)	103
a. Le problème de l'insuffisant recours à l'AME plutôt que celui de son usage abusif....	104
b. La réclamation abusive de certaines pièces par les CPAM.....	104
c. Des délais qui encadrent de façon excessive le recours à l'AME	104

2. L'accès des demandeurs d'asile à la prise en charge des frais de santé	105
III. L'ACCÈS À L'EMPLOI	106
A. L'ACCÈS DES DEMANDEURS D'ASILE AU MARCHÉ DU TRAVAIL.....	107
B. ÉLARGIR LE CHAMP DES MÉTIERS OUVERTS AUX TRAVAILLEURS ÉTRANGERS.....	108
C. MIEUX RECONNAÎTRE LES QUALIFICATIONS ET LES COMPÉTENCES DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS.....	109
1. Un système particulièrement complexe et peu lisible.....	109
2. « 1 000 parcours de VAE collective »	110
3. Effectuer un état de lieux approfondi des compétences et des qualifications lors de la signature du CIR.....	110
D. LA MODERNISATION DES FORMATIONS LINGUISTIQUES À L'APPUI D'UNE MEILLEURE INSERTION PROFESSIONNELLE.....	111
IV. L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT ET AU LOGEMENT	113
A. L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT.....	113
1. Malgré des efforts importants, le sous-dimensionnement persistant des places d'hébergement.....	114
2. Pour une meilleure répartition des demandeurs d'asile sur le territoire	115
B. L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL	116
1. L'insuffisance de l'offre de logements sociaux	117
2. Les difficultés spécifiques rencontrées par les réfugiés.....	117
V. HABITATS INFORMELS ET ACCÈS AUX DROITS	119
A. À CALAIS, METTRE FIN À LA DÉLÉTÈRE ET COÛTEUSE POLITIQUE DITE « ZÉRO POINT DE FIXATION »	119
1. Calais et sa région : un coût élevé et déséquilibré	120
2. Les effets délétères de cette politique pour la population concernée.....	124
B. UNE MISE EN ŒUVRE PARTIELLE DE L'INSTRUCTION DU 25 JANVIER 2018 RELATIVE À LA RÉSORPTION DES CAMPEMENTS	125
C. DERRIÈRE LES HABITATS INFORMELS : L'ENJEU DE LA DOMICILIATION PRÉREQUIS POUR L'ACCÈS À LA QUASI-TOTALITÉ DES DROITS	126
VI. LA PRISE EN COMPTE DES BESOINS SPÉCIFIQUES DE CERTAINS MIGRANTS	128
A. LES FEMMES MIGRANTES : DES RISQUES ACCRUS	128
B. LES PERSONNES LGBTQ+ : UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À PORTER À LEURS DROITS	130
C. LES MINEURS.....	131
1. Les mineurs non accompagnés (MNA)	131
2. Mineurs en rétention : un encadrement absolument nécessaire.....	135

D. LES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS.....	136
1. L’attractivité de plus en plus contestée de la France	136
2. Pour la suppression des frais d’inscription différenciés pour les étudiants extra-européens.....	137
3. Une coordination renforcée entre les acteurs pour fluidifier les parcours	138
ANNEXES AU RAPPORT	141
ANNEXES À L’AVANT PROPOS	157
EXAMEN EN COMMISSION	161
PERSONNES AUDITIONNÉES	183
PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS	189
CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES ET DES DÉPUTÉS..	197
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LA RAPPORTEURE.....	235
DOCUMENTS TRANSMIS PAR LES ASSOCIATIONS	237

AVANT PROPOS DU PRÉSIDENT

**« C'eût été y prendre part que de ne pas s'y opposer »
Molière, 1665.**

Migrations, étrangers, réfugiés, sans-papiers, frontières, racisme, ostracisme, exclusion : la France a perdu sa carte d'identité nationale et son passeport est périmé.

Le zinzin médiatique et le vertige électoral de quelques-uns ont fait perdre le Nord à tout le monde. À peine prononcé le mot migrant ou immigré que « Liberté - Égalité - Fraternité » se transforme, par fainéantise ou idéologie, en « peur - indifférence - humiliation et répression ».

En matière de respect des personnes, du droit national et international et des valeurs qui fondent notre République, les engagements de la société française vis-à-vis des étrangers ne sont pas tenus. Pire parfois : ils sont bafoués, avec des conséquences dramatiques. En étant incapable de faire la place qui revient à un être humain, c'est-à-dire lui permettre d'accéder aux droits dont il est censé disposer, la France, patrie des droits de l'homme, a perdu son message à vocation universelle. Elle ne sait pas, elle ne sait plus, quelle est sa place dans le monde. Même, les droits de l'enfance sont écornés dans notre pays dès qu'il s'agit de ceux des étrangers. Les femmes – qui représentent plus de 50 % des personnes migrantes – sont également en grand danger et en mal de protection : elles sont les premières victimes de la mollesse ou de la non-application du droit national.

Nous sommes à la dérive. Collectivement.

Au fil des auditions de migrants à l'Assemblée nationale, d'observations effectuées, un peu partout en France sur le terrain, en confrontant le discours d'élus et d'agents des services publics avec la réalité visible ou certains documents comptables, le constat s'impose : la situation relative aux droits humains des migrants et leurs conditions de vie en France sont alarmantes.

Jusqu'où la grève de la faim d'Anaïs Vogel, Ludovic Holbein et le père Demeestère à Calais doit-elle se poursuivre ? Eux ne réclament que l'arrêt des traitements inhumains et dégradants contre les personnes exilées à la frontière franco-britannique ! Selon quel principe une personne migrante perd son rang d'être humain pour ne devenir qu'un animal ? Il ne s'agit même plus de comparer les Soudanais ou les Érythréens avec des troupeaux de bétail paisible, mais de voir là de véritables battues de service public, non pour chasser le sanglier, mais notre semblable ! La situation dans les centres de rétention administratives (CRA) est tout aussi malsaine et indigne d'une démocratie comme la France au 21^{ème} siècle. L'enfermement administratif est en soit assez contestable. Que dire de cette maman

mise en CRA à Mayotte, sans son bébé, alors qu'elle l'allaitait tandis que l'enfant, confié à des tiers, s'est trouvé en rupture d'alimentation à un mois ! Les droits de l'enfance sont impunément bafoués par les services de l'État français. Notre pays est condamné très régulièrement par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour traitement inhumain et dégradant lorsque des enfants sont enfermés en CRA. La qualité « d'enfant » devrait l'emporter sur celle « d'étranger ». Mais non ! Même le droit français n'est pas appliqué à ce sujet.

Un récent texte sur la protection de l'enfance en France est examiné à l'Assemblée nationale ? Le ministre en charge de cette loi, probablement terrorisé à l'idée d'affronter la *doxa* politico-médiatique du moment, n'ose pas avancer un mot sur la protection des enfants quand il s'agit de ceux des migrants !

L'un de mes amendements au projet de loi reprenait en tous points la recommandation de La Défenseure des droits, émise par avis au Gouvernement et au Parlement, de faire évoluer la législation, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant, pour proscrire, en toutes circonstances, le placement de familles avec enfants en CRA et en zone d'attente. Réponse de la présidente de la commission des affaires sociales : « Le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution dispose que tout amendement est recevable, en première lecture, dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte. Tel n'est pas le cas de cet amendement dont le dépôt ne peut être accepté ». Quelle confusion, quelle méprise, quel fourvoisement de la part de mes collègues députés de refuser, même le débat, sur un sujet aussi grave. D'abord parce que ces parlementaires semblent prendre leur mandat sur injonction du gouvernement et non en représentants de la Nation qu'ils sont. Mais également parce que pour eux, un enfant parce qu'il est migrant n'est plus un enfant. Sommes-nous vraiment dans l'hémicycle des combats de Jaurès et Simone Veil ?

Les échéances électorales à venir n'invitent pas à l'optimisme quant à un redressement du pays, vers un prompt et nécessaire rétablissement de ses valeurs, patiemment et parfois difficilement construites. Le cénacle politique ne se résout pas à sortir du mensonge.

Il y a d'abord les théories de l'extrême droite, relayés par des candidats à l'élection présidentielle, autour du « grand remplacement », lesquelles ne tiennent pas la route à l'épreuve d'une analyse des données, d'une approche scientifique et raisonnée. Ces théories reposent sur une « peur qui échappe à toute argumentation rationnelle » explique François Héran, professeur au Collège de France. En manque de repère sur la place de la France dans le monde et faute de pouvoir s'inscrire dans un projet politique clair pour le pays, de nombreuses Françaises et Français croient entendre un discours conforme à leur ressenti quotidien. Éric Zemmour ou Marine Le Pen, quand ils s'engagent sur ce terrain-là, ne sont que de piètres figures de Philippulus, le prophète dans *Tintin et l'Etoile Mystérieuse*, prêchant tout à la fois des jours de terreur à venir, le châtiment et la fin du monde.

Quand un quart des espèces sont menacées d'extinction sur la planète, que nous sommes sur une trajectoire de réchauffement de + 3°C d'ici la fin du siècle, que notre système de santé est très affaibli tout comme nos principes démocratiques – français, européens et mondiaux – ce ne sont pas les migrations qui menacent notre monde, ni notre pays. Un peu de bon sens ne fera de mal à personne.

Il y a ensuite tout le groupe des bonimenteurs. À la recherche de suffrages, ils ont choisi de surenchérir toujours davantage sur le péril migratoire. D'abord pour masquer la vacuité de leur projet sur d'autres sujets essentiels, ensuite convaincus que les sondages invitent à cette stratégie plutôt qu'à un discours honnête et responsable. Ainsi, dans la course aux votes, un moratoire sur l'immigration est présenté comme le remède miracle pour le pays. « Fermer le robinet de l'immigration » ou la magie d'une solution qui ne l'est pas. Nous sommes en 2021. À ma connaissance, il n'existe qu'un seul pays expérimentant cette stratégie avec succès : la Corée du Nord. On pourrait éventuellement s'accorder sur un deuxième – encore que – l'Afghanistan des Talibans. Bigre ! Que voilà une étrange identité nationale pour la France des Lumières...

Ce que les tenants de cette poudre de perlimpinpin ne disent pas – ou ce à quoi ils n'ont même pas réfléchi – c'est que la France a des engagements au moins de trois ordres : nationaux, européens et internationaux. Pour certains adeptes du moratoire sur les migrations, quelques rapides modifications de la Constitution française seraient suffisantes. Non ! C'est l'essence même de notre Constitution qu'il faudrait sacrifier et remplacer par je ne sais quoi. Tout le préambule serait à revoir et la majorité des principes constitutionnels aussi. Sans parler de notre devise qui n'aurait plus aucun sens... Il faudrait également se départir de l'Union européenne (UE) et des droits fondamentaux qu'elle promeut tant bien que mal. Changer de Constitution et quitter l'UE ne serait pas encore suffisant. Il faudrait également se retirer de nombreux textes fondateurs des Nations-Unies, particulièrement ceux-là même que la France peut s'enorgueillir parfois d'avoir imposé au monde. Quels droits resteraient-ils pour les Français eux-mêmes en s'engageant comme cela dans pareille mauvaise aventure ? Nulle garantie.

Ces propos politiques qui s'amuse à mettre en pâture les migrants sont de courte-vue, totalement irréalistes et la plupart de leurs tenants en sont parfaitement conscients. Le cynisme 2.0 s'acharne contre les pauvres et les plus démunis. Les migrants cochent toutes les cases et en plus ils ne votent pas ! Dans son livre *En mer, pas de Taxis*, Roberto Saviano exprime parfaitement le grand mensonge des politiques : « l'immigration et les migrants sont le grand prétexte, le grand mensonge employé ces dix dernières années par le monde politique pour ne plus parler de politique (...) l'immigré est un ennemi bien commode ».

Il y a enfin les mensonges de ceux qui gouvernent, hier et aujourd'hui. L'inventaire serait trop long pour cet avant-propos. Arrêtons-nous aux plus récents. Le dernier en date est une réponse de Marlène Schiappa à Jennifer de Temmerman, députée du Nord, lors des Questions au gouvernement du 26 octobre 2021. À la députée qui l'interpellait sur les trois grévistes de la faim de Calais, en raison du

traitement indigne et inhumain subi par les migrants, la Ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur chargée de la Citoyenneté, osait cette réponse : « il y a effectivement régulièrement des camps démantelés. Démantelés pourquoi ? Pour mettre les personnes à l'abri dans des centres d'accueil où leur sont proposées des solutions. Ce fut encore le cas le 27 septembre dernier. 324 agents de l'État se sont mobilisés pour mettre à l'abri 286 migrants ». D'une part, la ministre ment sans vergogne devant la Représentation nationale. D'autre part, elle n'a manifestement pas la moindre idée de ce qui se passe vraiment à Calais. Les associations et ONG sur place – que la ministre salue au passage pour leur travail ! – sont empêchées ou gênées par les services de l'État dans leur action de solidarité au quotidien et déplorent que l'action publique « inflige la détresse ». La ministre semble évoquer une expulsion isolée, alors qu'elles sont nombreuses et quasi quotidiennes. La mise à l'abri évoquée des 286 migrants est simplement une « invitation » à monter dans un bus pour une destination, aussi lointaine que possible, Metz ou Toulouse, sans promesse d'un hébergement de plus de deux jours. À noter que la plupart n'auront pas pu récupérer et emporter leurs effets personnels et que les tentes dans lesquels ils s'abritaient auront été détruites. Voilà ce que signifie une « mise à l'abri » pour la ministre.

Terrible imaginaire fantasmé du réel calaisien depuis les salons dorés de la République, qui trouvera son lot de fans parmi les médias...

Autre mensonge grossier, celui du Président de la République Emmanuel Macron en octobre 2019 qui, dans un entretien accordé au magazine *Valeurs Actuelles*, à l'occasion d'un déplacement à Mayotte, s'était donné pour objectif de réaliser 100 % des obligations de quitter le territoire français (OQTF) à la fin de son quinquennat. Le même message a été relayé par le ministre de l'Intérieur Gerald Darmanin, dans un entretien au *Figaro* en mai 2021 et encore à l'issue d'une sorte de Conseil de défense sur l'immigration en juin 2021. Cette duperie est également portée par le porte-parole du gouvernement Gabriel Attal, concomitamment au durcissement de l'octroi de visas à l'Algérie, au Maroc et à la Tunisie, fin septembre 2021.

Pourquoi ce sont des mensonges ? Le principe d'une OQTF est simple : une fois la décision d'expulsion prononcée, encore faut-il que le pays vers lequel la France souhaite renvoyer quelqu'un accepte de recevoir cette personne. Laisser croire autre chose, c'est prendre les gens pour des imbéciles et les induire en erreur.

« Le pouvoir exécutif dit que d'ici le mois d'avril 2022, on sera à 100 % d'OQTF effectives, pensez-vous que l'on puisse atteindre cet objectif, oui ou non, et pour quelles raisons ? » : j'ai posé cette question à Jacques Henri Stahl, président adjoint de la Section du contentieux du Conseil d'État et président du groupe d'étude sur la simplification du contentieux des étrangers, lors de son audition dans le cadre de la commission d'enquête. Réponse du conseiller d'État : « Je ne le crois pas (...) C'est une action administrative qui est particulièrement difficile à mettre en œuvre et en l'état de ce que l'on peut voir, à la fois des moyens de l'administration et des procédures qu'elle est susceptible de mettre en œuvre, je ne

crois pas que ce soit possible d'aboutir à brève échéance à ce type de taux d'exécution ». Alors, oui, de juillet 2020 à janvier 2021, sur plusieurs milliers d'OQTF prononcées vers l'Algérie, à peine une vingtaine auraient effectivement eu lieu... Mais comment escompter un autre résultat alors même que les relations diplomatiques entre France et Algérie sont très tendues ? On notera tout de même que les mesures de rétorsion visant à limiter le nombre de visas à un pays récalcitrant, c'est punir un peuple quand on ne sait s'arranger avec son chef. Pour bien comprendre le raisonnement rien ne vaut une comparaison : un pays, parce que furieux contre le Président Macron, s'en prendrait aux gilets jaunes...

Qu'on soit favorable à la logique des OQTF ou pas, une évidence s'impose : la non-exécution d'une décision de justice est une entaille aux principes fondamentaux de la République. Mentir sur un sujet aussi grave l'est également...

Dans la série des mensonges, l'irresponsabilité politique amène soit à rejeter la faute sur nos voisins, soit à expliquer, chiffres inventés à l'appui, que l'on fait mieux qu'eux.

Dans l'émission « Elysée 2022 » du 23 septembre 2021 sur *France 2*, face à l'invitée du jour Valérie Pécresse, Gérard Darmanin assène cette leçon à son interlocutrice (les deux étaient côte à côte au sein du gouvernement pendant le quinquennat du Président Nicolas Sarkozy) : « Nous faisons mieux que les Allemands, beaucoup mieux que les Allemands. Nous faisons beaucoup mieux que les Allemands qui ont deux fois plus d'étrangers sur leur sol que nous. Nous faisons beaucoup plus que les Allemands puisqu'on a 120 000 demandes d'asile et qu'ils en ont 160 000. Nous faisons beaucoup plus que les Allemands parce qu'on gère en 18 mois, c'est déjà un peu trop, quand les étrangers font des recours, avant de pouvoir les expulser, c'est un des problèmes, eux ils mettent 2 ans. On fait beaucoup mieux que les Allemands au moment où eux, ils acceptent 50 % de leurs demandes d'asile sur 160 000, quand nous on en accepte 30 % sur 120 000 ». Ces propos ne veulent rien dire et sont extrêmement graves. Qu'un ministre de l'Intérieur se félicite de moins bien protéger les personnes fuyant des guerres et des persécutions qu'un autre pays et dénigre le droit d'asile, liberté fondamentale à valeur constitutionnelle, en le présentant comme un problème, est caractéristique de la dérive que nous vivons en France. Ce qui fonde notre République est remplacé par des conceptions raccourcies d'idéologues en mal d'électeurs. La première comparaison avec l'Allemagne est aberrante. Celle sur le nombre de demandeurs d'asile et le pourcentage de demandes acceptées est une ineptie qui repose sur la méconnaissance de ce qu'est la demande d'asile au regard de la Convention de Genève qui définit le statut de réfugié. En matière d'asile, il s'agit d'appliquer le droit et non pas de raisonner en termes de générosité ou de fermeté. Considérer l'asile comme une faveur que l'on octroierait ou pas revient à considérer que la Cour Nationale du Droit d'Asile examinerait les demandes à la lumière de quotas sans considérer la situation humaine. Ce serait contraire au droit international. Ce serait totalement contraire au droit national. En se félicitant de la sorte, le ministre de l'Intérieur induit donc en erreur les citoyennes et citoyens dans une émission grand public, mais assigne également des objectifs implicites illégaux à tous les agents du

ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice. Enfin, l'association directe dans le discours entre « recours des étrangers » et « expulsions prochaines » remet en cause le principe même de la justice en France : un recours ne peut pas être légitime quand il est déposé par un étranger ? Se vanter de temps d'instruction plus court des recours par rapport à l'Allemagne, c'est sans doute aussi que la France est moins soucieuse du respect des droits des personnes et de l'application de la Convention de Genève de 1951 qui affirme clairement que « toute personne » qui craint avec raison pour sa sécurité doit être protégée.

En tant que signataire de cette Convention, la France doit garantir l'égalité des chances à chaque demandeur d'asile, leur donner la possibilité d'être entendu et compris, et bien évidemment de procéder à un recours en cas de refus.

Les manquements des pays voisins de l'Union Européenne et des pays de départ ne peuvent être ignorés. Mais après six mois d'enquête relative aux migrations, aux conditions de vie et d'accès au droit des migrants, il est évident que la responsabilité politique française face à la situation actuelle inacceptable est entière.

Malmenés par des mouvements politiques nationaux racistes depuis le début du 21ème siècle, Allemagne, Italie, Espagne ou France, pour ne citer que ces démocraties occidentales, n'ont pas vraiment fait preuve de bonne volonté dans l'accueil des migrants : quelles solutions concrètes ont-elles apportées pour que migration ne rime pas avec abandon ?

S'agissant de la défense des droits humains, la plupart des gouvernements ont baissé pavillon. Certes, le contexte est difficile. Les multiples attaques terroristes traumatisantes ont été exploitées par les démagogues pour alimenter la peur de l'étranger. Les constructions populistes, sans proposer de solutions, se sont attachées à désigner les minorités vulnérables et défavorisés comme boucs émissaires, responsables de tous les maux. Enfin, les médias et les réseaux sociaux ont remplacé le journalisme, plutôt pour le pire que pour le meilleur. Il ne peut plus être question que de faits sensationnels, d'images fortes et de propos calomnieux. Les médias privés ne donnent plus aucune limite aux propos stigmatisants. Les médias publics leur font également la part belle et ne cherchent même pas à opposer un discours politique construit au torrent d'invectives quotidien à l'égard des étrangers. Le buzz pour répondre au buzz. Parfois quelques associatifs se verront proposer un micro, parfois quelques chercheurs. Très rarement, on entend une réponse politique par des politiques à cette idéologie prédatrice qui s'est emparée des médias. Dans le match politique médiatique : le propos construit, factuel et responsable, n'est plus invité. Mais qu'attendent les services publics de l'audiovisuel ?

Aujourd'hui, au carrefour de la mollesse des uns et du bon filon politicien des autres, les fantasmes archaïques et les préjugés raciaux traversent abondamment notre société. L'irrationnel politico-médiatique est devenu la seule réponse visible, laquelle prend forme d'un concours de flatteries des bas instincts.

Qu'il s'agisse d'accueil, d'asile ou de retour, la traduction par les services de l'État de la politique migratoire dans notre pays est défailante, avec des conséquences humaines lourdes. À la décharge des fonctionnaires, le message politique est tellement brouillé par les prises de position mensongères que leur exercice au service de l'État est rendu difficile.

Ballotés entre facilité, démission, manque de moyens et instrumentalisation, les services publics sont incapables d'apporter une réponse cohérente et respectueuse de nos lois : une inaptitude partielle ou totale à donner assistance et protection aux migrants. Il faut cependant exempter l'éducation nationale et l'université de ce constat tant chercheurs, enseignants et agents ont su y préserver l'essentiel pour les enfants et la jeunesse. D'autant plus remarquable que ce formidable souffle de solidarité discrète des instits, profs, aides de camps et profs de fac n'est vraiment pas inspiré par leurs chefs de la rue de Grenelle et de la rue Descartes.

Quelques irréductibles fonctionnaires, en bas ou au sommet de la hiérarchie, tentent bien l'impossible, mais pour la plupart, le migrant est devenu chose invisible ou gênante. L'interminable file indienne, impatiente mais silencieuse, devant les préfectures, a disparu. On pourrait s'en réjouir. En réalité, le numérique a gommé tous ces gens de l'espace public ! Les relations humaines ne se font plus que par proxy interposé, même quand il s'agit de se livrer à des échanges qui touchent à l'intime, comme ces témoignages de migrants LGBT devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ayant à prouver leur orientation sexuelle en quelques minutes, ou parfois par un mail et deux ou trois clics, pour espérer l'asile ! Petit à petit, les services publics se désengagent de toute proximité avec la personne humaine. Quand le contact humain reste néanmoins impossible à supprimer complètement, l'État soustraite à des associations sous-dotées en moyens.

De même, le budget national alloué à la gestion de l'immigration pour 2022 - annoncé avec roulement de tambour à 1 ? 9 milliard d'euros - sera en grande partie utilisé pour soustraire à la vue du citoyen ces migrants – qu'on les éloigne ou qu'on les enferme...

Comment est-on arrivé à cet ostracisme d'État au Pays des Lumières et comment en sortir ?

Quelle mouche a piqué la société française pour qu'elle développe tant de veulerie quand ces femmes et ces hommes venus d'ailleurs se noient, meurent écrasés sous les trains ou transis de froid ?

Pourquoi la tolérance, la confiance dans la connaissance scientifique et ce que l'on appelle communément l'État de droit ont perdu tout crédit dans la classe politique, la haute administration et les médias dès lors qu'il s'agit de parler des étrangers ?

La création d'un ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire en 2007, le débat vicié sur l'identité nationale de l'automne 2009 puis le rattachement de l'immigration au ministère de l'Intérieur en 2010 ont pénétré en profondeur toutes les strates de la société française. À cette période, l'appareil d'État a intégré que « l'étranger » serait désormais opposé à « l'identité nationale » et que l'immigration serait un problème, désormais adossé à l'insécurité, aux troubles à l'ordre public, de manière systémique.

S'il est une théorie du ruissellement qui s'est concrétisée pendant ce quinquennat, c'est bien celle-là. Des plus puissants et décideurs jusqu'à tous les endroits de notre société, le migrant est désormais considéré comme une chose, parfois comme un animal. Flux, chiffres, données démographiques galopantes, mineurs non accompagnés vus comme des hordes n'appartenant à personne et donc pas à l'Humanité.

Nous sommes à la dérive. Collectivement.

Il est donc nécessaire de rappeler à quel continent nous sommes censés nous raccrocher !

Le préambule de la Constitution française en vigueur commence par ces mots : « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789. » Et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 commence elle-même ainsi : « Les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une Déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'Homme, afin que cette Déclaration, constamment présente à tous les Membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs... » avec pour article premier : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. »

Traduction : les Français naissent avec des droits en France et à l'étranger. Les étrangers naissent avec des droits à l'étranger et en France. N'en déplaît aux Français en parfaite méconnaissance de la Constitution et du droit national du pays auquel ils se disent appartenir.

Hébergement cherche solidarité

Notre pays connaît actuellement une contradiction essentielle. Pas dans les textes mais dans la pratique. En effet, la question migratoire renvoie aux questions d'hébergement et de logement. Historiquement en France, les priorités de la puissance publique en matière de logement des immigrés découlent des priorités économiques et peu des grands principes affichés. Dire le contraire serait très naïf. Mais puisque certaines priorités économiques réclament de la main d'œuvre

étrangère (de plus en plus qualifiée), comment se fait-il qu'aucune politique publique ne s'attache vraiment au sujet, sauf en dernière roue du carrosse ?

Sur le terrain, partout en France, les évacuations de camps et de squats sont devenues quotidiennes. C'est une sorte de nouveau sport national qui n'offre aucune solution pérenne, ni même un début de solution. *L'Instruction du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles* de janvier 2018, adressée aux préfets, agences régionales de santé et rectorats, a beau avoir été signée de la main de 8 ministres, et se donner pour objectif « une politique à la fois humaine et exigeante quant au respect du droit et de la loi mais aussi une politique efficace, avec une réduction durable du nombre de bidonvilles », elle est restée incantatoire. On évacue, on expulse, puis on sécurise des bâtiments mais pas les gens qu'on déloge !

« Il faut bien faire appliquer les décisions de justice » vous diront les chefs exécutants de ces séquences très traumatisantes. Les mêmes n'auront plus rien à répondre quand vous leur démontrerez que par la même occasion, ils enfreignent eux-mêmes d'autres lois supérieures de la République. Certes, la solution est difficile. Très fréquemment le 115, numéro destiné à l'hébergement d'urgence, ne répond pas et pour cause : rien à proposer ! Nous manquons cruellement de lieux d'accueil. En dépit d'un certain volontarisme affiché – handicapé par la pandémie, il faut le reconnaître – on assiste en France à un problème de flux entrants vers le 115. L'hébergement d'urgence est inopérant, miroir de l'échec de plusieurs politiques publiques (en psychiatrie, migratoire ou encore d'aide à l'enfance). Mais il y a surtout un problème de flux sortants de l'hébergement d'urgence vers le logement.

Faute de disposer d'une capacité d'accueil suffisante, deux options s'offrent pour une politique publique qui veut vraiment aller vers un toit pour tout le monde : construire du logement là où les tensions sont les plus manifestes ou bien optimiser l'existant.

La première option est entravée par plusieurs problèmes sérieux. Le temps nécessaire aux démarches préalables à la construction, du choix foncier jusqu'à livraison du logement, est long : y parvenir en moins de six ans est un exploit. De plus, dans les zones en tension, le foncier ne se trouve que rarement à des prix abordables, et, dans le cadre pertinent de la lutte contre l'artificialisation des sols, les contraintes sont encore plus conséquentes. Globalement, on fait face à une machine à exclure les plus précaires du logement privé, dans laquelle les migrants sont au plus bas de l'échelle.

Aussi, la deuxième option d'une « optimisation de l'existant » s'impose comme celle du bon sens, au moins en accompagnement de la première et pour le court et moyen terme. Combien de rapports sur le nombre de logements vides en région parisienne ? Fin 2020, pour ne citer que cet exemple, Paris connaissait plus de 18 000 logements vacants depuis plus de deux ans. La ministre déléguée au Logement, Emmanuelle Wargon, a annoncé en janvier 2021 un nouveau

programme de lutte contre la vacance des logements basé sur une approche locale. Les résultats se font attendre. Les potentiels de la solidarité privée restent ignorés. D'autant plus étonnant que, comme l'écrivait l'ingénieur sociologue Abdelmalek Sayad : « un migrant avec des meubles, ça n'existe pas ». Ce n'est pas la logistique d'emménagement des gens concernés qui pèse...

Pire même : s'est construite au fil des ans cette idée qu'être solidaire est pénalement répréhensible. Impossible d'énumérer ici le nombre de gens inquiétés par la police et la justice pour un geste d'humanité en direction d'une personne migrante. Notre pays bascule vers une pratique sans fondement juridique, de ce qui a fini par être dénommé le « délit de solidarité ». Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 6 juillet 2018, a pourtant remis les pendules à l'heure en considérant la fraternité comme un principe à valeur constitutionnelle, se fondant sur les articles 2 et 72-3 et le préambule de la Constitution. Par suite, la Cour de cassation, dans un arrêt rendu le 26 février 2020, a clarifié encore davantage l'interprétation de la loi en tranchant le débat entre acte humanitaire et acte militant, pour finalement juger que la protection des actes solidaires ne se limitait pas aux actions purement individuelles et pouvait s'appliquer aussi aux actes militants accomplis au sein d'associations. Le droit national est donc très clair. Mais rien n'y fait : en pratique pèse un soupçon sur les aidants aux migrants.

Contradiction essentielle donc que cette puissance publique, incapable d'apporter une réponse au problème de l'hébergement d'urgence et du logement des étrangers en France, mais qui ne fait pas appel aux solidarités privées et ne mobilise pas les collectivités en vraies partenaires. Rassurons les tenants du discours de la peur de l'étranger, il ne s'agit pas d'obliger tel ou tel à héberger une famille de migrants chez lui mais de faire appel à la solidarité des Françaises et des Français qui le souhaitent !

Côté collectivités, les mécanismes de domiciliation sont parfois assez étonnants : quand une personne migrante est domiciliée dans une ville, la ville ne reçoit aucun concours financier supplémentaire de la part de l'État. Pas vraiment une invitation à être accueillant... Cela explique ce jeu parfois malsain des villes à essayer de renvoyer à leur voisine les migrants, cela explique aussi toute la difficulté des étrangers à obtenir une domiciliation, sésame pourtant indispensable pour faire valoir ses droits. Fort heureusement, de nombreuses collectivités font œuvre de solidarité à l'égard des migrants, à l'image de celles réunies au sein de l'Association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA) qui œuvrent pour des politiques d'accueil inconditionnelles, incluant les publics exilés, et pour l'hospitalité sur leurs territoires.

Des dispositifs associatifs de solidarité active pour l'hébergement existent également de longue date au Secours Catholique, à la Fondation Abbé Pierre, le programme Welcome porté par le Service jésuite des réfugiés (JRS), le programme ELAN du Samu social, les initiatives de l'association SINGA ou dans de plus petites structures, à l'instar de Famille au grand cœur à Montpellier. Cette dernière association, dont la plupart des membres et animateurs sont des demandeurs d'asile,

accueille et vient en aide aux jeunes primo-arrivants gays, lesbiennes, bisexuels ou encore transgenres, pour les sortir de leur isolement. Un toit dans une famille française et l'intégration s'accélère.

De constat d'échec en constat d'échec, pendant des décennies, avec des situations aussi criantes et dramatiques que celles de Calais, Briançon ou de la Porte de la Chapelle à Paris, il reste pour le moins étonnant que la puissance publique ne fasse pas de la force solidaire française – individuelle, associative et des collectivités – un levier pour améliorer et faciliter l'hébergement des migrants.

Les lacunes des dispositifs d'hébergement d'urgence et de logement impactent encore davantage les femmes migrantes. Pour certaines, cette précarité les maintient dans les réseaux desquels elles ont voulu s'extraire ou dont elles sont victimes en quittant leur pays. Pour d'autres, il s'agit ni plus ni moins de les laisser en proie aux réseaux mafieux en France.

En conséquence, il faut passer dans notre pays d'une solidarité empêchée à une solidarité facilitée, encouragée et reconsidérée. Le « délit de solidarité » ne doit plus exister dans notre pays qui reconnaît la fraternité comme un principe à valeur constitutionnelle. Par ailleurs, il faut stopper le discours lénifiant sur les associations entravant le travail des services de l'État : quand l'État se fourvoie, elles doivent continuer de le dire et de s'opposer.

La réponse à l'incapacité de l'État à agir dignement se trouve dans un contrat de confiance avec les associations, lequel passe par leur financement à hauteur de la mission qu'elles remplissent pour le compte de l'autorité publique.

Francophonie hasardeuse

Par lettre en date du 5 octobre 2020, le Premier ministre Jean Castex avait confié à l'Inspection générale de l'administration, à l'Inspection générale des affaires sociales et à l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche une mission « relative aux moyens de favoriser l'accès des étrangers primo-arrivants à la reconnaissance des diplômes, des qualifications et à la validation des acquis de l'expérience professionnelle ». L'objectif poursuivi était de permettre aux étrangers primo-arrivants de s'intégrer plus rapidement sur le marché du travail français, dans un contexte où beaucoup d'entreprises peinent à recruter. L'enjeu était aussi celui d'une plus grande efficacité de la politique d'intégration, en limitant les phénomènes de déclassement et en assurant, en parallèle, une meilleure promotion de l'activité des femmes migrantes. On ne peut que saluer cette commande d'un Premier ministre manifestement pragmatique, soucieux de la lettre et de l'esprit des valeurs de notre République et, surtout, affranchi des stériles querelles politiciennes sur ce sujet.

Le rapport en résultant a été achevé en avril 2021 sous le titre : *L'insertion par l'emploi des étrangers primo-arrivants : reconnaissance des diplômes et des qualifications, validation des acquis de l'expérience professionnelle*. On peut regretter que le rapport n'ait pas été rendu public : égratignant les a priori, il allait

rejoindre les étagères poussiéreuses, cimetière des rapports embarrassants. On pourrait aussi s'inquiéter de voir que l'avis de la commission des lois pour le projet de loi de finances pour 2022 sur la mission « Immigration, asile, intégration » repose sur un rapport d'octobre 2013 (*L'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants*, IGA-IGAS, octobre 2013) quand il en existe un d'avril 2021 IGA-IGAS-IGESR ! Fort heureusement, on peut rester optimiste puisque ce travail précis et de grande qualité devient utilisable, particulièrement à la mesure de ses trente recommandations.

Ainsi, sur l'apprentissage de la langue, voici quelques-unes des préconisations :

– Au niveau de la Direction générale des étrangers en France (DGEF), orienter les signataires du Contrat d'Insertion Républicain qui ne maîtrisent pas la langue mais qui ont le désir de travailler vers un apprentissage du français à visée professionnelle,

– Au sein du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, étendre le dispositif « DU Passerelle – étudiants en exil » aux signataires du CIR qui possèdent au moins le niveau bac et qui ont besoin d'une mise à niveau linguistique pour reprendre des études universitaires ou pour compléter leurs qualifications professionnelles,

– Au niveau de la DGEF et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), intégrer dans le cahier des charges des formations linguistiques un critère de certification qualité pour les prestataires de formation,

– Toujours chez la DGEF, confier les évaluations initiales, intermédiaires et finales du niveau de langue à des prestataires spécialisés, indépendants des organismes de formation,

– À la DGEF et l'OFII, faire certifier l'atteinte du niveau A1 pour l'ensemble des bénéficiaires des formations linguistiques et faire prendre en charge la totalité du coût des certifications par l'OFII.

Il s'agit d'éviter le saupoudrage, de rationaliser les apprentissages, d'inciter à l'atteinte d'un meilleur niveau de français, d'éviter les formations totalement inadaptées ou plus que médiocres et aussi de pouvoir évaluer les organismes de formation, de manière à assainir un marché très lucratif et très sauvage aussi. Les petites structures, scrupuleuse d'un travail de haute qualité vis-à-vis de leur public apprenant migrant, ont tôt fait de se faire sortir des marchés publics par des officines peu scrupuleuses et qui n'ont d'efficace que leurs lobbyistes et leurs spécialistes de la réponse aux appels d'offre.

Les auditions menées auprès de responsables d'organismes de formation et de l'OFII montrent des difficultés importantes pour une offre adaptée aux apprenants, des ruptures dans leurs parcours assez fréquentes et souvent un volume insuffisant d'heures d'apprentissage. Sur le terrain, il est possible de voir des

dispositifs très efficaces mais trop rares. La comparaison avec le modèle allemand - ici me semble-t-il légitime - est assez saisissante. L'Allemagne impose un niveau plus élevé d'apprentissage de l'allemand pour l'obtention de certains titres de séjour mais donne les moyens de l'atteindre par des volumes d'apprentissage de la langue plus conséquents auxquels viennent s'ajouter de nombreuses heures d'« apprentissage de la vie en Allemagne », axées sur le marché du travail, l'éducation des enfants, les passe-temps, la vie en société et le paysage médiatique du pays. Les résultats paraissent plus probants outre-rhin.

La question des moyens pour améliorer l'apprentissage du français par les étrangers en France est une évidence, même pour le Président de la République. Dans un intéressant discours, prononcé à l'Institut de France en mars 2018, il indique qu' : « Apprendre à parler et écrire le français, c'est établir dans toute la francophonie cette Constitution qui nous unit et nous rapproche (...) Et apprendre le français, c'est d'abord l'apprendre en France et nous ne saurions proposer quoi que ce soit pour la francophonie si nous ne savons regarder nos propres imperfections, nos propres lacunes, parfois nos propres reculs (...) Ce devoir d'apprendre le français en France s'impose de manière plus impérieuse au moment où nous devons accueillir des femmes et des hommes chassés par la guerre et leur donner un destin au sein de notre communauté nationale. Je ne vois pas de meilleur titre de séjour pour eux que la langue française et c'est par là aussi qu'ils entreront dans la Nation, c'est par là qu'ils trouveront leur juste place. Et si on ne leur donne pas cette chance, si on ne leur donne pas cette possibilité de rentrer dans notre pays par et dans la langue, quelle place prétend-t-on leur donner ? (...) Nous devons établir des passerelles, créer des instances qui rapprochent. C'est le sens de la mission que j'ai confiée à Leïla Slimani. Son rôle à mes côtés est de relier, nouer, faire converger et donc de repérer et sentir les dynamiques qui sont à l'œuvre, de percevoir les signaux faibles et saisir les mouvements qui émergent... ».

Il est l'heure de dire au Président de la République que les signaux faibles sont plutôt des signaux de faiblesse de notre pays en matière d'apprentissage du français. Ce sont des millions d'euros de deniers publics qui sont mobilisés dans une francophonie parfois hasardeuse, où la promotion du français peut facilement se confondre avec quelques projets économiques aventureux... alors que dans le même temps, on escamote, sur notre territoire, les possibilités d'une intégration réussie, en oubliant la promesse francophone. Pourquoi ne pas miser vraiment sur ces gens qui veulent s'installer, durablement ou pas ? S'ils restent en France, ils auront besoin du français. S'ils quittent la France, tout ce qu'ils emporteront de français, de reconnaissance à avoir été accompagnés un temps, c'est autant de gagné pour la francophonie, pour le rayonnement de notre pays. C'est un gâchis incompréhensible.

On peut essayer de terminer ce chapitre sur une note positive avec ces propos encourageants de la présidente de l'université Jean-Jaurès à Toulouse, présidente de la commission des relations internationales et européennes de la Conférence des présidents d'université : « *De nombreuses universités ont lancé des initiatives remarquables et originales en faveur des migrants. L'université fédérale*

Toulouse Midi-Pyrénées, qui regroupe plusieurs établissements, propose ainsi un diplôme d'université en français langue étrangère, de manière à amener chaque année des étudiants en situation de très grande fragilité à un niveau de maîtrise de la langue et d'acculturation leur permettant ensuite de suivre une formation au sein de l'université comme des étudiants « ordinaires », c'est-à-dire avec des chances de réussir. » L'initiative conjointe UNIV'R (Université pour les réfugiés), élaborée conjointement par le HCR (Haut-commissariat aux Réfugiés) et l'AUF (Agence Universitaire de la Francophonie) est également encourageante : 50 réfugiés en bénéficieront à partir de 2022. Ce couloir universitaire, tout comme le « couloir recherche » du formidable programme national PAUSE du Collège de France pour les chercheuses et chercheurs qui ne peuvent exercer librement leur profession et sont contraints à l'exil, sont exemplaires. Le dispositif *DiverPass*, projet européen Erasmus + qui rassemble une équipe française, italienne, hongroise et polonaise pour proposer un tutorat professionnel aux migrants, porté en France par la Cité Saint Pierre à Lourdes, est également porteur d'espoir en matière de formation professionnelle. Mais, à l'Université comme dans la formation, les financements nécessaires sont difficiles à mobiliser pour les migrants et les initiatives ne peuvent prendre l'ampleur nécessaire, faute d'un budget assez conséquent.

Plutôt que de porter des projets de Francophonie hasardeux aux quatre coins de la planète, jamais évalués, un effort sans précédent doit être porté à l'apprentissage de la langue française pour ceux qui ont vocation à séjourner ou s'installer sur notre territoire. Quoi de mieux qu'un service commun « éducation nationale – enseignement supérieur » pour apporter une réponse adaptée sur l'ensemble du territoire ?

Appel d'air et politique étrangère

Mercredi 8 septembre 2021, la commission d'enquête auditionne Charlotte Caubel, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse au ministère de la Justice. À ma question : « À l'heure actuelle, en France, pensez-vous que la politique de contrôle des flux migratoires prévaut sur la protection de l'enfance ? », sa réponse pleine d'assurance est la suivante : « *Il faut être extrêmement vigilant sur les sujets de l'enfance et des politiques migratoires. À mon sens, le ministère de l'Intérieur a la légitimité pour agir en la matière. Il a raison d'être vigilant quant à l'appel d'air que crée notre dispositif de protection de l'enfance, sous un double rapport : la logique de flux et, surtout, le parcours migratoire des mineurs. Les enfants sont envoyés vers l'Europe, car on sait qu'elle les protège. Il faut prendre conscience des souffrances qu'ils endurent avant d'arriver sur notre territoire. Il serait irresponsable de ne pas veiller à l'équilibre entre les flux et la protection que l'on doit aux enfants lorsqu'ils foulent le sol de notre pays. Lorsqu'ils se trouvent sur notre territoire, on ne doit pas avoir le moindre état d'âme : ces mineurs – pour autant qu'ils le soient réellement – doivent être protégés, accompagnés, formés, scolarisés et vraisemblablement – car ils restent souvent longtemps en France – définitivement intégrés. Cela étant, il faut veiller à ce que des majeurs ne bénéficient pas de cette protection. Il faut être vigilant quant à l'appel d'air, à l'origine de flux extrêmement problématiques* ». Cette réponse d'une fonctionnaire du ministère de

la Justice est révélatrice de la pénétration d'une idéologie dans la haute administration, bien au-delà du seul ministère de l'Intérieur.

D'abord, cette réponse à une question qui évoque enfance et migrant intègre mécaniquement la suspicion. Cet élément de langage, systématique parmi les politiques, a-t-il lieu d'être chez les haut-fonctionnaires tenus à l'obligation de réserve ? Ainsi donc, voilà le discours de l'encadrement supérieur de l'administration française : tout jeune migrant, parce qu'il est migrant, doit être regardé comme suspect ! Combien de cadres publics dirigeants glissent insidieusement ce genre de commentaire au détour d'une phrase, d'un raisonnement sur toute autre question ? De la part d'un agent du ministère de la Justice, censé se préoccuper de la protection judiciaire de la jeunesse, étaler ce genre de préjugé est ahurissant. On s'attendrait plutôt à une défense sans concession de l'article 3-1 de la Convention internationale sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989 : « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

Ensuite, il y a cette mise en scène de la théorie de « l'appel d'air ». C'est devenu un incontournable de l'argumentaire de toute politique publique « responsable » en matière migratoire dans notre pays. Et pourtant... fondée sur l'idée que les politiques d'immigration et d'accueil sont déterminantes dans le choix des individus à migrer et à se rendre dans tel ou tel pays, celles-ci seraient des clés d'incitation ou de dissuasion, impactant les trajectoires migratoires. Cette théorie est démentie par les travaux de recherche : plusieurs études montrent que ce sont beaucoup moins les conditions d'arrivée (souvent mauvaises) qui attirent, que la situation dans les pays de départ : l'absence d'espoir, le chômage massif des jeunes et parfois aussi la guerre et l'insécurité sont les moteurs des migrations auxquels s'ajoutent les facteurs individuels, notamment le capital économique et social.

Comment des gens censés avoir une tête bien faite et remplie peuvent-ils tenir un discours aussi crétin, infondé et à mille lieux de tous les témoignages ?

De mes échanges avec des Irakiens, Afghans, Syriens, Tunisiens, Camerounais, Yéménites ou Egyptiens, pas une seule fois un élément quelconque des dispositifs d'accueil en France ne s'est révélé être le motif de leur choix de migrer vers notre pays. Les réfugiés syriens que j'ai pu rencontrer dans un camp au nord de Mossoul, dans le Kurdistan irakien, ne réfléchissent certainement pas en termes de qualité de l'accueil d'un pays leur projet migratoire : c'est ce qu'ils veulent quitter qui compte. Ils ne vivent plus dans leur pays, en ruine, ont vécu le traumatisme de l'occupation de l'État islamique et ses horreurs. Quoi qu'il en soit, un pays comme la France sera considéré comme terre de soulagement. Lors de notre étape à Lampedusa, alors que nous visitions l'infirmerie du « hotspot » de l'île, une jeune ivoirienne de 16 ans s'est confiée à un membre de notre délégation : elle venait voir le médecin pour un test VIH, violée plusieurs jours durant en Tunisie. Elle savait que la vie n'était pas facile pour des jeunes comme elle en Europe, elle

disait ne rien regretter de son parcours. Elle était soulagée d'avoir fui sa condition en Côte-d'Ivoire, c'est tout. Aucun appel d'air en provenance de la France en dehors du fait qu'elle parlait français.

Interpelée au cours de l'audition, par ailleurs fort intéressante, sur son utilisation de la théorie de l'appel d'air, la directrice de la protection judiciaire reprend : « Je me suis mal fait comprendre. Si l'on a pour seul dispositif celui de la protection de l'enfance tel qu'il existe aujourd'hui, on provoque un appel d'air en encourageant les flux migratoires de mineurs isolés. Il ne m'appartient pas de prendre position sur la politique générale d'immigration ». Elle parlera par suite de « générosité naïve » pour conclure sur le sujet par « excusez-moi d'avoir utilisé l'expression « appel d'air », mais je l'ai employée pour expliquer que la situation pourrait inciter des réseaux ou des parents qui se trouvent dans une situation très difficile à envoyer des enfants, parfois très jeunes, en Europe ». Le mal est fait. L'art d'enfoncer un clou en prétendant le contraire !

Cette audition illustre bien les mécanismes idéologiques pleins d'*a priori* à l'œuvre parmi les responsables du pilotage des politiques publiques de notre pays.

S'il faut chercher une théorie de « l'appel d'air » en matière migratoire, ce n'est pas du côté des conditions d'accueil qui seraient trop favorables en France mais plutôt dans un discours de séduction à l'international du Président de la République et du ministre des Affaires étrangères : la Déclaration des droits de l'homme et de citoyen de 1789 serait comme une preuve intangible que la France est le pays éternel des droits et libertés. La réalité est toute autre et il n'est nul besoin ici de détailler comment la défense des droits de l'Homme par le chef de l'État est à géométrie variable, mais clairement réglée à la mesure des intérêts de quelques entreprises françaises. Le violent épisode colonial de l'empire français et ses déclinaisons contemporaines devraient suffire à chacun pour comprendre que le respect des droits fondamentaux est un combat perpétuel, jamais totalement victorieux. Et chacun doit saisir que si l'on veut inverser les chemins migratoires, il faut inverser les situations de vie. En somme, le jour où les conditions de vie en Tunisie seront celles de la France et inversement, le sens migratoire s'inversera. Ce n'est pas l'accueil en France aujourd'hui qui fait appel d'air. S'il faut chercher un appel d'air, c'est du côté de notre histoire et son instrumentalisation dans les discours de politique étrangère.

La contradiction est totale entre le jeu d'attraction à l'étranger des uns et la tentative de répulsion des autres à l'intérieur de nos frontières. Précision utile, cette contradiction ne date pas d'aujourd'hui. Le 3 décembre 1989, Michel Rocard, invité d'Anne Sinclair dans l'émission 7 sur 7 sur TF1, affirme la position de la France en matière d'immigration : « Nous ne pouvons pas héberger toute la misère du monde. La France doit rester ce qu'elle est, une terre d'asile politique [...] mais pas plus. » Beaucoup de contempteurs ou acteurs du Parti socialiste ont voulu donner des réinterprétations plus mesurées à ces propos du Premier ministre d'alors. Ils oublient volontiers que François Mitterrand déclarait dans une interview à Europe 1 et Antenne 2, le 10 décembre 1989, que le « seuil de tolérance » des Français à

l'égard des étrangers « a été atteint dans les années 70 ». Discours de fermeté intra-hexagonal quand dans le même temps ou presque, François Mitterrand prononçait le Discours de la Baule en juin 1990, comme une invitation aux pays d'Afrique à se lancer dans des processus démocratiques avec la France pour modèle.

La schizophrénie française de la théorie de « l'appel d'air » couvre un très large spectre politique qui va de l'extrême-droite aux cendres du Parti socialiste d'aujourd'hui. En 2016, dans une interview à la presse allemande, le Premier ministre du gouvernement socialiste, Manuel Valls, critiquait sérieusement la politique migratoire de la Chancelière allemande, Angela Merkel, pour sa politique d'ouverture des frontières. Manifestement, la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés – dans le cas présent Syriens – est une notion dérisoire pour le chef du gouvernement qui se permet de dénigrer un engagement international et en même temps un pays comme l'Allemagne, chez elle, qui le respecte.

Ces affronts à nos engagements internationaux, ces coups de menton en direction de pays respectueux du droit international et surtout cette manie de donner des leçons à une bonne partie de la planète en matière de droit humain a abouti aujourd'hui à une perte totale de crédibilité de la voix française dans le jeu diplomatique mondial mais continue de jouer sur la crédulité des populations des pays de départ. Ce faisant, on comprend mieux pourquoi le Président Emmanuel Macron organise des sommets Afrique-France à Montpellier en n'y invitant que des représentants de la société civile africaine et de sa jeunesse : il ne reste guère que ce public (quoi que...) qu'on peut encore duper.

Qui peut à ce point se mettre la main sur les yeux pour ne pas voir que les agissements de la France, hier en Lybie ou en Tunisie, aujourd'hui au Sahel, sont sans conséquence dans le déclenchement ou la densification des phénomènes migratoires ?

Qui peut à ce point se mettre la main sur les yeux pour ne pas voir que la diplomatie du migrant, qui consiste à négocier des accords avec un pays en intégrant la matière humaine au milieu des ventes d'armes, des exemptions de droits de douane ou de l'achat de matières premières, n'est pas que l'apanage de la Turquie ou du Maroc ?

Qui peut à ce point ignorer qu'à Calais ou à la frontière biélorusse, la France avec ou sans l'Union européenne joue pleinement à ce jeu dangereux de la diplomatie du migrant ?

Il faut en finir avec cette théorie fantasque de l'appel d'air et penser le phénomène migratoire avec les pays de départ, sans l'adosser systématiquement aux questions économiques. Il faut en finir avec l'étranger qui viendrait d'un monde sans valeurs, imperméable à l'éthique, avec une morale douteuse. Il faut cesser ce double discours du Président Macron - et de ses prédécesseurs - accueillant en tournée à l'étranger, accusateur sur la scène nationale envers ceux qui voudraient

un accueil décent en France. Les droits de l'homme, c'est soit partout, en tout temps, en toutes circonstances et c'est bien ça la France, soit nulle part.

« Alors quoi ? L'humanité ? La fraternité ? Concepts magnifiques qui resteront des mythes que chacun brandit pour la gloire de prononcer ces mots, se rengorger en les disant », ce sont les termes du roman « Les Noyés » d'Elyssa Bejaoui, ceux qu'il est si grave d'utiliser par tromperie.

Quand des femmes victimes de violences, de mariages forcés, d'excisions ou de viols voient encore, et à raison, dans le pays des droits de l'Homme et du citoyen un refuge, doit-on mettre en travers de leur chemin murs, barbelés et tracasseries en tous genres, ou bien faire honneur à notre histoire et regarder un futur ensemble serein ?

Cela suppose d'imaginer des voies d'immigration légales, de redessiner un tracé clair dans ce que la France veut être au monde, et de construire un nouveau dialogue de continent à continent, de pays d'Europe à pays d'Afrique.

Ciel ! De nouvelles voies d'immigrations légales ! La phrase est prononcée. Voyons plus loin ce qu'elle signifie et ne signifie pas.

Union européenne, tralala français et noyade.

En 2018, une mission d'information de l'Assemblée nationale pompeusement intitulée *Refondation démocratique de l'Union européenne* m'avait amené au Parlement danois – le Folketing – mieux connu par le surnom du bâtiment qui l'accueille « Borgen » et la série télévisée du même nom. J'avais pu observer un dispositif de contrôle de l'action du gouvernement dénommé « procédure du mandat ». Avant d'entamer une négociation concernant un acte législatif européen, le ministre danois compétent se doit d'avoir reçu, en amont de la réunion du Conseil de l'Union, un mandat de la commission des affaires européennes du Folketing. Chaque mandat est négocié, très en amont, entre les partis politiques et le Gouvernement, ce dernier essayant d'obtenir l'adhésion la plus large possible et le plan d'actions le plus précis possible. Cette manière de faire permet ainsi au Gouvernement d'intérioriser, très tôt dans le processus, les préoccupations des parlementaires et facilite par la suite la transposition des directives. C'est également un mode de clarification de la politique nationale portée par le gouvernement au sein de l'UE. Rien d'équivalent en France où aucune information ne peut être récupérée par un parlementaire de ces échanges interministériels par une voie officielle !

Qui peut dire ce que la France a porté au sein de l'UE jusqu'à ce « Pacte sur la migration et l'asile », présenté par la Commission européenne le 23 septembre 2020, projet de réforme de la politique migratoire européenne mise en place pour l'essentiel avant la crise de 2015 et qui est intervenu après l'échec des négociations du « Paquet asile » initiées en 2016 ?

Quelles sont les options réellement défendues en matière migratoire par la France parmi les 27 États membres ?

Les conclusions du Conseil européen du 25 juin 2021 affichent de belles intentions : « *Afin d'éviter des pertes de vies humaines et de réduire la pression sur les frontières européennes, les partenariats et la coopération avec les pays d'origine et de transit, qui sont avantageux pour toutes les parties, seront intensifiés, en tant que partie intégrante de l'action extérieure de l'Union européenne. Cette approche sera pragmatique, souple et adaptée aux besoins, fera une utilisation coordonnée, en tant qu'Équipe Europe, de l'ensemble des instruments et incitations disponibles au niveau de l'UE et des États membres, et fera l'objet d'une étroite coopération avec le Haut-Commissariat aux Réfugiés et l'Organisation Internationale des Migrations* ». À la lecture, on pourrait croire que migrations et UE, c'est un beau roman, c'est une belle histoire... mais chacun sait qu'une meilleure appréhension des phénomènes migratoires dépend fortement de ce que les États membres décident réellement à partir de la base commune européenne.

Le propre des instruments destinés à répondre à une situation complexe est généralement leur complexité. En la matière, on n'est pas déçu... Le nouveau pacte se compose de cinq instruments juridiques :

- un nouveau règlement sur l'examen analytique,
- une proposition modifiée révisant le règlement sur les procédures d'asile une proposition modifiée révisant le règlement Eurodac (système d'information à grande échelle contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et de protection subsidiaire et immigrants illégaux se trouvant sur le territoire de l'UE),
- un nouveau règlement sur la gestion de l'asile et des migrations
- une nouvelle réglementation sur les crises et les cas de force majeure)
- trois recommandations (un plan de préparation et de gestion des crises en matière de migration ; une recommandation sur la réinstallation et les voies complémentaires ; une recommandation sur les opérations de sauvetage par des navires privés).

Ce nouveau pacte repose sur quatre piliers :

- les procédures de préadmission aux frontières extérieures ;
- les mécanismes de partage des responsabilités et de solidarité ;
- un mécanisme spécial pour les crises et les cas de force majeure ;
- les nouveautés dans le mécanisme de gouvernance en matière d'asile et de migration.

Fin septembre 2021, la Commission a également adopté un plan d'actions renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants et une communication relative à l'application de la directive de l'UE concernant les sanctions à l'encontre des employeurs (contre l'emploi frauduleux).

Ce nouveau pacte, s'il était entièrement traduit législativement, présente des imperfections. L'analyse d'impact du nouveau pacte sur l'immigration et l'asile de la Commission européenne demandée par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen est sans appel : « les solutions politiques proposées sont anticipées, plutôt que dérivées d'une base factuelle solide », « les objectifs du nouveau pacte ne sont pas bien définis, et il manque souvent des critères clairs pour évaluer l'efficacité de l'action de l'UE », « les procédures de préadmission (dépistage obligatoire aux frontières extérieures, procédures d'asile obligatoires et procédures de retour aux frontières) sont caractérisées par une fiction juridique de non-admission qui n'est ni justifiée ni expliquée de manière adéquate. Il est donc à craindre que ces procédures n'entraînent un recours excessif à la détention », « le RAMM [règlement Gestion de la migration et de l'asile], introduit pour remplacer le système de Dublin et pour établir la solidarité en tant qu'élément structurel du RAEC [réforme du régime d'asile européen commun], n'atténuera pas les déséquilibres existants dans la répartition des demandeurs d'asile entre les États membres, mais renforcera plutôt le critère du premier pays d'entrée », « plusieurs procédures devraient avoir un impact négatif sur les droits fondamentaux »... avec cette conclusion : « Le nouveau pacte ne propose pas non plus de solutions aux problèmes actuels en matière de protection des droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile. Au contraire, les mesures proposées, et en particulier les procédures de pré-entrée, risquent d'exacerber les problèmes liés au recours massif à des mesures limitant la liberté individuelle des migrants et des demandeurs d'asile. »

Tout ça pour ça...

Mais il y a pire. Les échanges que la commission d'enquête a pu avoir avec le cabinet du ministre de l'Intérieur italien, avec le cabinet de la commissaire européenne à la Migration, aux Affaires intérieures et à la Citoyenneté, Ylva Johansson, ou avec des fonctionnaires de la Représentation permanente de la France auprès de l'UE vont tous dans la même direction. Dans l'équilibre à trouver entre solidarité et responsabilité (joli mot pour parler de contrôles renforcés, enfermement et expulsions), tout indique des divergences trop fortes concernant l'appareil législatif portant le pôle solidarité. Dit autrement, la Présidence française de l'UE qui s'annonce – à partir du 1^{er} janvier 2022 et pour six mois – risque d'aboutir à des accords uniquement sur le déploiement des outils de contrôle, d'enfermement et les procédures d'expulsion.

Jusqu'à présent, le Président de la République française dit vouloir accélérer l'examen et l'adoption du « pacte global pour la migration » et bâtir dès janvier 2022 un traité de paix et d'amitié avec l'Afrique, argumentant fort justement qu'il « faut penser avec les États d'origine une politique migratoire beaucoup mieux organisée, en particulier avec l'Afrique ». Coté gouvernement français, début d'octobre 2021, lors d'un débat tenu à l'Assemblée nationale sur la vision de la France pour sa présidence de l'UE, il a été rappelé qu'il fallait trouver un consensus autour de ce pacte européen, en soutenant notamment le « filtrage » aux frontières extérieures et un « contrôle rigoureux » comme « condition de la solidarité ».

N'importe quel diplomate vous dira qu'aux vues des positions des États membres sur le sujet migratoire, seule une position extrêmement claire, affirmée et forte de la part de la Présidence française de l'UE quant à la nécessité de l'équilibre entre « responsabilité » et « solidarité » pourrait permettre de sortir de la seule logique en forme d'impasse du contrôle, de l'enfermement et des expulsions. Le jeu pré-électoral présidentiel qui s'achèvera en avril 2022 n'augure rien de très optimiste. Bref, on peut s'attendre à quelques coups de communication sans lendemain, des jolis tralalas en français bien de chez nous, pour finalement ne pas s'atteler, une fois de plus, à la question migratoire à l'échelle européenne qui, tôt ou tard, risque fort de faire éclater l'UE.

Mais il y a encore pire... les noyades en mer Méditerranée. Selon la Convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Solas) datant de 1974, les États côtiers ont l'obligation légale d'organiser et d'assister les recherches en cas de signal de détresse. Pourtant, depuis 2016, des organisations civiles pallient le manque d'engagement des pays européens. Comme le révèlent régulièrement des journalistes, comme Nejma Brahim pour Mediapart ou Emmanuelle Chaze pour France 24, ayant embarqué plusieurs semaines à bord d'un navire de sauvetage de SOS Méditerranée, non seulement la puissance publique des États ou de l'UE est peu ou pas active mais elle dresse des obstacles supplémentaires aux secours portés par les ONG ! Sans assistance des autorités maritimes compétentes, les navires arrivent parfois trop tard sur zone et le drame est total. Fermeture des ports au débarquement des naufragés, pressions politiques sur les États auprès desquels sont pavillonnés les bateaux et stratégie de harcèlement judiciaire contre les ONG et les marins qui ont porté secours en mer ou encore mise sous séquestre de certains navires d'assistance : le silence tranquille des autorités françaises quant aux agissements d'États voisins est symptomatique de l'abandon français. Est-ce cette même France qui défendra le « pôle solidarité » du futur Pacte migratoire en prenant la présidence de l'Union européenne au 1^{er} janvier 2022 ?

Comme dans sa relation au reste du monde, la France doit porter un discours clair sur sa propre politique migratoire et celle qu'elle veut promouvoir conjointement au sein de l'UE. Lors de la Présidence française, elle doit rappeler la portée juridique de la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui s'applique aux institutions et organes de l'UE, dans le respect du principe de subsidiarité, mais aussi aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

Les six valeurs individuelles et universelles constituant le socle de la construction européenne : « dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté et justice » ne doivent pas mourir sous la Présidence française au sujet des questions migratoires. Il faut donc, à 27 ou un peu moins, que l'UE non seulement ne fasse pas obstacle à la solidarité associative de sauvetage, mais prête main forte, pour stopper ce scandale et ces drames.

Des frontières physiques, des femmes et des hommes

Lors de son audition en commission d'enquête, le directeur des affaires européennes et internationales du ministère de l'Intérieur Jean Mafart expliquait : « Le pacte représente une véritable perspective européenne et c'est pourquoi la France le soutient aussi fermement, notamment le règlement Screening. En effet, les flux migratoires irréguliers sont à la source de ces phénomènes et, en l'état, leur traitement n'est pas satisfaisant parce que la diversité des pratiques est préjudiciable à l'efficacité collective. Notre frontière extérieure commune appelle des règles communes. En attendant, nous sommes malheureusement obligés de prendre des mesures palliatives telles que les contrôles aux frontières intérieures. La France a rétabli et régulièrement prolongé depuis près de six ans des contrôles à ses frontières intérieures. Le Président de la République a annoncé le doublement des effectifs de policiers et de gendarmes affectés aux frontières italienne et espagnole afin de restreindre les flux secondaires ».

Petit rappel : le rétablissement des contrôles avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, mis en place depuis le 13 novembre 2015, dans le cadre de la COP 21 et de la promulgation de l'état d'urgence du fait des attentats a pour base juridique la lutte contre le terrorisme. Il est renouvelé depuis tous les six mois, sur la même base. On pourrait s'étonner de cette situation alors que fin octobre 2018, le Procureur de la République de Paris, François Molins, avait pourtant déclaré que la menace terroriste était désormais une menace de nature endogène. Mais, ce sont davantage les propos de ce haut fonctionnaire qui posent question : au regard du Code Schengen aux Frontières, ce maintien des contrôles aux frontières n'est acceptable (et encore) qu'au motif « d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre ». Mais visiblement, au ministère de l'Intérieur, ces contrôles aux frontières ont un but tout autre, éloignés de leur base juridique déjà très fragile : lutter contre les flux migratoires irréguliers.

Approche tout aussi discutable que vouée à l'échec. La France métropolitaine possède des frontières terrestres avec huit pays voisins, totalisant 2 913 km. Outre-mer, les frontières terrestres font 1 263 km, avec trois pays. Les frontières maritimes viennent s'ajouter, encore plus longues, avec encore trente-cinq autres pays. En se focalisant sur les frontières internes de l'UE, le gouvernement ne modifie pas le nombre de passage en France. Tout au plus, il l'a ralenti en 2015, mais aujourd'hui les obstacles sont intégrés et le flux est identique à ce qu'il serait sans les contrôles aux frontières intérieures de l'UE par la France. Mais surtout, il renvoie les étrangers vers des chemins plus difficiles ou entre les mains des passeurs.

Échanges courtois avec deux frères Afghans d'une vingtaine d'année à Paris, lesquels ont rejoint leurs parents, après avoir été séparés les uns des autres sur une île grecque. Ils ont quitté l'Afghanistan en 2018. D'errances en camps de réfugiés, ils se retrouvent à Turin en Italie. De là, ils opèrent deux tentatives

infructueuses pour traverser la frontière. Pour leur troisième tentative, réussie, chacun se paiera les services d'un passeur à hauteur de 600 euros.

Dans les propos de Jean Mafart, il est une piste intéressante : « Notre frontière extérieure commune (européenne) appelle des règles communes ». Quant aux « mesures palliatives en attendant », elles sont inopérantes en termes de régulation des flux, génératrices de danger pour des personnes humaines et fabriquent de nouveaux royaumes de passeurs et de trafics. C'est précisément la situation à Calais, à Menton ou à la frontière belge.

Calais est une impasse où l'on harcèle ceux qui s'y sont fait piéger. Rien d'étonnant à ce qu'ils prennent des risques insensés pour en échapper : tous les moyens sont mis pour que la nasse soit efficace. Il faut ruser et prendre des risques... Au titre du Traité franco-britannique de Sandhurst du 18 janvier 2018, 31,4 millions d'euros ont été versés à la France par la Grande-Bretagne pour l'année 2020 (55,6 millions pour les années 2018 et 2019 cumulées). L'allocation des fonds était initialement dédiée à la sécurisation des sites (murs, barrières, barbelés), il s'agit désormais davantage de renfort d'effectifs et de moyens technologiques. La Direction Générale des Étrangers en France a précisé que le coût de la mission de lutte contre l'immigration clandestine Nord (ensemble du littoral du Nord et Pas-de-Calais) s'élève à 178 millions d'euros. À cela s'ajoute le coût pour les collectivités ou les entreprises qui gèrent les ports ou le tunnel sous la Manche. On s'approche au total « France » des 180 millions annuels. On peut se demander ce que $180 + 30 = 210$ millions euros annuels franco-britanniques permettraient en termes de gestion humaine de la migration. Cela ne résoudrait peut-être pas tous les problèmes car la situation est très complexe mais cela permettrait d'entamer un travail de fond et une prise en charge plus digne... Comment se fait-il que l'urgence actuelle, le dénuement de ces migrants en mal de traversée de la Manche, ne trouve pas dans ces millions d'euros quelques-uns qu'on appellerait les euros de la dignité ?

Concernant les évacuations de camps à Calais et les fameuses mises à l'abri que semble méconnaître la ministre Schiappa, suite à une réunion le 8 août 2019 en sous-préfecture de Calais, dans le relevé de décision figurent les propos suivants : « Suite à des allégations orchestrées par les associations d'aide aux migrants, une réunion a été organisée en Sous-Préfecture de Calais » et un nouveau mode opératoire est décidé. La police travaillera désormais aux démantèlements, en partenariat avec la société APC. « Allégations orchestrées » : on comprend que les associations, du point de vue de la préfecture, ont monté de toutes pièces une opération mensongère. Le principe de neutralité du service public interdit au fonctionnaire de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande quelconque. Le titre de ce relevé de décision montre une pratique contraire ! Et on peut se demander pourquoi la Préfecture a quand même cru bon de changer le dispositif pour répondre à des allégations orchestrées... Même remarque lorsque Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, devenu médiateur d'infortune, propose de laisser un délai de 45 minutes pour les migrants avant que leurs affaires ne soient saisies et de stopper les évacuations surprises... Jusqu'à fin

octobre 2021, il n'y avait donc pas de délai pour emporter ses affaires et les évacuations se faisaient par surprise ?

Dans ce contexte tendu, déplorons le manque de dialogue et de confiance entre les différents protagonistes mais également l'inversion des ordres de priorité de la puissance publique. Au lieu de gérer l'urgence, on passe son temps à inventer de nouveaux dispositifs depuis les bureaux parisiens pour « se rassurer » et éviter une nouvelle jungle de Calais. N'importe quel urgentiste ou pompier vous dira qu'en premier lieu, on sauve les personnes, et on réfléchit ensuite à ce qu'il faut faire pour reprendre la façade ! N'importe quel observateur attentif vous dira également que la Jungle de Calais n'a pas été démantelée mais disséminée. Juste de quoi rendre la vie un peu plus difficile aux migrants qui sont là. Que de temps perdu. Que de misère humaine acceptée sans sourciller.

Croire en la gestion migratoire par l'outil magique des frontières physiques est un leurre. Croire qu'on doit se préoccuper des flux sans s'inquiéter des personnes en danger est irresponsable. L'obstination européenne et française, après celle des États-Unis d'Amérique, n'a guère d'explications même si le salon Milipol à Paris – « Événement mondial de la sûreté et de la sécurité intérieure des États » – montre à quel point le contrôle des frontières est un business en expansion vertigineuse.

Les modes opératoires dominants vers lesquels s'acheminent à grand pas la France et l'Union européenne censés réguler les flux paraissent totalement orientés par les potentiels lucratifs de la sécurité des frontières. Les portes-monnaies ont plus d'âme que les migrants...

La gestion des frontières physiques devrait être passée systématiquement par son coût financier ET humain et les raisons réelles qui orientent les choix vers toujours plus de surveillance et d'obstacles.

L'administration et la justice pour fermer le robinet ?

La France s'est construite sur son ouverture au monde, sur ses valeurs devenues universelles, sur une langue très répandue. La Constitution de notre pays, nos engagements internationaux comme nos lois reflètent notre histoire. Fort heureusement jusqu'ici, les textes et les principes qui régissent notre vie en société ne se sont pas amollis, ils sont là, et bien là, avec leurs farouches défenseurs du quotidien. Toutefois, quand il s'agit de migrants, partout la justice s'exercera à peu près, puis plus du tout. Partout, y compris concernant les droits les plus fondamentaux de tout être humain, les migrants passeront après les autres, les femmes migrantes encore un peu après, puis ne passeront plus. Ce mouvement ne s'est pas produit en un jour mais petit à petit.

Que constate-t-on ?

La première chose extrêmement frappante en France est la suivante : quand on est un étranger, on ne peut pas obtenir de rendez-vous pour se signaler, pour faire une demande de titre de séjour. La plupart des préfectures de France n'ont plus

d'accueil physique et il faut se rendre sur l'espace numérique dédié. Là, pas de chance, plusieurs sites de préfectures aboutissent au même résultat : « error 404 » ou « retour à la page d'accueil » en pleine procédure... Et les services consulaires français ? Bonne question, et cette illustration : prenons le cas d'une famille syrienne qui vient de subir un énième bombardement et n'a plus de toit à sa maison. Cette famille a des proches en France, une sœur naturalisée, installée et parfaitement insérée. Elle réunit les pièces pour constituer un dossier conséquent, et les expédie au consulat à Beyrouth (la France a fermé son ambassade à Damas en 2012 et si l'ambassadeur pour la Syrie exerce son activité depuis le quai d'Orsay à Paris, les services consulaires pour les Syriens sont à Beyrouth, autant dire dans un pays actuellement très chahuté). Les pièces expédiées en avril 2021 ont accusé réception, mais aucune réponse, ni rendez-vous proposé 8 mois plus tard !

C'est terrible : quand on est dans une situation qui relève du droit d'asile, des délais interminables sont parfois fatals et expliquent que certains se jettent, en connaissance de cause, sur les routes très dangereuses de l'exil. La France est assez loin de respecter la convention de Genève de 1951 sur le droit des réfugiés et laisse bien des situations en suspens mettant en danger les personnes concernées. L'épisode Afghan de l'été 2021 est à ce titre assez désespérant et plein de mensonge de la part du ministre des Affaires étrangères : contrairement à ce qu'il affirme, de très nombreuses demandes n'ont pas été examinées. Non, la France n'a pas fait ce qu'elle pouvait dans cette situation tout à fait dramatique... Mais qui peut comprendre que dans notre pays, l'octroi des visas ne relève plus du ministère des Affaires étrangères, mais revienne au ministère de l'Intérieur ?

La preuve de la très mauvaise volonté française se trouve à chaque point de passage de frontière important. Lorsque la commission d'enquête s'est déplacée à Briançon et au col de l'Echelle, frontière avec l'Italie, nous avons pu mesurer la mesquinerie de l'État français. Des Irakiens et Afghans qui étaient arrivés au Refuge solidaire, lieu associatif à peine ouvert, à peine fermé, à quelques centaines mètres de la sous-préfecture de Briançon, nous avaient dit vouloir demander l'asile et souhaitaient donc se rendre à Paris. Interrogeant la préfète des Hautes-Alpes pour avoir des explications sur l'absence d'un guichet de sous-préfecture dédiée, au plus près des demandeurs, la première réponse obtenue, habituelle : « nous n'avons pas les moyens en personnels pour des irréguliers ». Pas davantage de guichet à Gap, la préfecture, c'est à Marseille qu'ils doivent aller pour demander l'asile. Pas de train direct, pas de bus direct, avec une probabilité d'y trouver un guichet ouvert à peu près égale à zéro, sachant que contrairement aux propos de la préfète qui connaît mal le droit, ces étrangers ne sont pas en situation irrégulière.

Demander l'asile en France...

Ainsi donc, il faut commencer par trouver un SPADA (structure de premier accueil des demandeurs d'asile), une association dont la mission est notamment de fixer votre rendez-vous au guichet unique. Vous serez alors orienté vers un GUDA (guichet unique de demande d'asile) qui comprendra deux étapes : préfecture et OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration). Dès lors vous pourrez

introduire une demande d'asile à l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides). Si tout a été fait dans le respect des délais et de procédures rigoureuses, vous recevrez une convocation à un entretien avec un officier de protection de l'OFPRA, adressée par courrier ordinaire à votre dernière adresse postale connue. Après l'entretien à Fontenay-sous-Bois, en région parisienne, vous n'aurez plus qu'à attendre six mois, mais « dans certains cas déterminés, s'ajoutera un maximum de quinze mois, soit vingt-et-un mois au total ». Bien sûr, pendant ce temps, il faut se nourrir, se loger, se domicilier, se soigner, inscrire les enfants à l'école mais hélas, pas travailler légalement.

Mettre un guichet de l'OFPRA aux points de frontière désengorgerait les services des préfectures d'île de France, là où tout converge mécaniquement. Ce serait permettre à ces gens d'exercer leur droit, celui de demander l'asile, ce serait surtout mettre un service public là où les personnes utilisatrices se trouvent. Quel niçois accepterait d'être obligé de faire faire sa carte d'identité à Paris, en étant obligé de revenir plusieurs fois, faute de guichet ouvert à horaire dédié et de rendez-vous à prendre à l'avance ?

La demande d'asile n'est malheureusement pas le seul point de congestion administrative des étrangers en France. Les propos de Claude d'Harcourt, directeur général de la direction générale des étrangers en France au ministère de l'Intérieur, lors de son audition vont dans le bon sens, pour partie : *« Je considère le recours au contentieux comme un échec. Entre 40 % et 50 % du contentieux administratif en France vient des étrangers. Il en coûte à notre pays 17 millions d'euros chaque année. La judiciarisation systématique m'apparaît comme une voie sans issue. La multiplication des référés de suspension met sens dessus dessous le fonctionnement de nos juridictions administratives. C'est ce que j'explique à nos interlocuteurs de la Cimade. Une sorte de culture du contentieux s'est malheureusement implantée, alors que je préférerais largement discuter en face à face avec la Cimade et les cinq associations qui nous ont entraîné devant les tribunaux à propos de délais de prise de rendez-vous en région parisienne. Nous devons rétablir une relation exigeante et forte, quoique difficile pour nous, avec les associations »*. L'embolie judiciaire est constatée, regrettée et l'un des chemins pour y remédier est évoqué : le dialogue. Reste le problème de départ : les associations comme la Cimade, qui ont vocation à accompagner sur mille et une choses les migrants, se passeraient volontiers des passages au tribunal. Et cet étrange appel au dialogue tout en mettant la Cimade au banc des accusés. Mais monsieur le directeur général ! Il s'agit de faire valoir un droit, clef d'entrée à tout le reste, pour ces personnes étrangères ! Et ce droit, de notre droit national, les services de l'État ne permettent pas de le faire valoir.

L'encombrement de la justice administrative française par le contentieux des étrangers n'a pas seulement un coût exorbitant que l'on pourrait éviter en amont. C'est aussi une manière d'industrialiser l'instruction puis la décision de justice. C'est vrai dans tous les tribunaux administratifs qui ont en plus et dans le même temps subi récemment la vague de recours liés à la pandémie. C'est également le cas à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dont la mission globale est de ce fait intenable.

L'accès au marché du travail est également d'une complexité extrême, avec des situations inextricables, alors que le travail est le moyen de subsistance. J'ai eu plusieurs situations assez cocasses à traiter ces derniers mois : pour travailler, l'étranger devait présenter un titre de séjour alors même que pour obtenir le titre de séjour, il lui fallait présenter une attestation de travail. Il faut prendre conscience que dans notre pays tout est rendu un peu plus difficile dès qu'il s'agit de démarches administratives si vous êtes étranger. Ce message s'adresse à tous les Français qui se sont cassé les dents eux-mêmes quelques fois sur des démarches administratives ou bancaires compliquées.

Je ne peux terminer ce chapitre sans évoquer l'aide médicale de l'État (AME). Celle-ci est destinée à permettre l'accès aux soins des personnes démunies et en situation irrégulière au regard de la réglementation française sur le séjour en France. C'est la loi. Rien que la loi. Eh bien, il est actuellement de plus en plus fréquent que des personnes en situation irrégulière en soient privées, parce qu'elles sont en situation irrégulière ! Les délais encadrant le recours à l'AME sont beaucoup trop longs mais il faut aussi souligner la manière totalement abusive avec laquelle certaines Caisses Primaires d'Assurance Maladie demandent plus de pièces à produire que ne l'exige le décret du 28 juillet 2005 qui en fixe la liste. Une manière détournée de ne pas délivrer ou de retarder l'AME et donc d'empêcher l'accès à des soins de première nécessité aux personnes demandeuses. L'accès universel aux soins de première nécessité est un droit fondamental sur lequel la France ne doit pas céder. Il faut par ailleurs également considérer les problèmes de santé publique qui pourraient découler d'un défaut de prise en charge des personnes en situations irrégulières. Pourtant, les étrangers en situation irrégulière ont un accès très limité à la médecine de ville. Fort heureusement, le travail en France de Médecins du Monde, de Médecins Sans Frontières ainsi que des structures publiques adossées aux hôpitaux est remarquable. Concernant la psychiatrie, la situation dramatique que connaît notre pays se retrouve bien évidemment encore démultipliée quand il s'agit d'absence de prise en charge des étrangers, dont certains ont connu des épisodes traumatiques importants dans leur pays de départ ou pendant leur migration.

Il ressort que le système administratif, de justice et de santé qui « gère » les étrangers en France est discriminant en défaveur des étrangers, mais surtout qu'il n'atteint pas les objectifs fixés par les lois de la Nation.

Interpellé sur le sort des sans-papiers, en mai 2021 à Nevers, le Président Emmanuel Macron avait déclaré : *« Vous avez des devoirs, avant d'avoir des droits. On n'arrive pas en disant « on doit être considéré, on a des droits ». On a une culture d'accueil et les choses se passeront bien si chacun fait son devoir, et dit « je respecte les règles, j'essaie de m'intégrer, j'apprends la langue ». Étrange expression depuis le sommet du pouvoir, qui n'allège pas l'oppression, pire, marque un peu plus l'absence de considérations humaines. Espérons qu'en lisant ces lignes, le chantre du « en même temps » comprendra mieux le sens de l'interpellation qui lui était adressée. En France, tout individu a des droits et des devoirs, simultanément.*

En conséquence, les responsables politiques, quand ils accèdent à leurs fonctions, doivent être formés aux lois de notre pays, y compris tous ceux qui comme moi participent du pouvoir législatif de notre pays. Etonnant ces absences systématiques des 4 députés Les Républicains à toutes les auditions de la commission d'enquête sur les conditions de vie et d'accès au droit des migrants. Peut-être que le sujet n'interpelle pas leur famille politique ? À moins que leurs paraphrases médiatiques des discours de l'extrême-droite ne puisse s'accorder d'un bain de réalité...

En conséquence, tous les agents des services publics en relation avec les politiques migratoires doivent aller à la rencontre des migrants, là où ils vivent, suffisamment régulièrement, pour s'apercevoir de leur condition et en tenir compte dans leur travail quotidien. Ils doivent être mieux formés à nos textes nationaux essentiels, à la Charte des droits fondamentaux de l'UE ainsi qu'au droit international et ce que cela signifie dans leur quotidien professionnel. Quand on est fonctionnaire, on ne répond pas à la dernière commande propagandiste du supérieur hiérarchique sans la mettre à l'examen des lois de la République. Ainsi, au pays de Condorcet, la promesse éducative et de formation aux relations aux autres s'avère plus que jamais indispensable.

En conséquence, il faut remettre de l'humain dans les bureaux des préfectures, dans les services de justice, de santé. Le numérique est un outil en trompe-l'œil quand il devient l'unique possibilité de proposer un service. Il ne s'agit pas de remettre de l'humain pour remettre de l'humain mais de répondre à la promesse républicaine qu'à force d'habitude nous avons oublié collectivement.

Rien de plus évident pour terminer ce chapitre que de donner la parole à l'inclassable philosophe Simone Weil, morte en exil à Londres pendant la seconde guerre mondiale, quelques temps après avoir écrit *L'enracinement* en 1943 : « L'enracinement est peut-être le besoin le plus important et le plus méconnu de l'âme humaine. C'est un des plus difficiles à définir. Un être humain a une racine par sa participation réelle, active et naturelle à l'existence d'une collectivité qui conserve vivants certains trésors du passé et certains pressentiments d'avenir. [...] Les échanges d'influences entre milieux très différents ne sont pas moins indispensables que l'enracinement dans l'entourage naturel. Mais un milieu déterminé doit recevoir une influence extérieure non pas comme un apport, mais comme un stimulant qui rende sa vie propre plus intense ».

Pour conclure sans exclure...

Depuis des années, le discours politique est bien réglé : à tous les problèmes que nous rencontrons, la faute aux immigrés. Autant trouver plus malheureux que soit pour se défouler. Rien de nouveau donc du côté de la rhétorique des boucs émissaires. Les empêcher de venir en France, et s'ils viennent quand même, leur rendre la vie impossible. La cruauté est une des déraisons de l'homme mais elle rassure : le réconfort social de voir plus miséreux que soi est une étrange passion française... Ces migrants nécessaires permettent aussi de détourner le regard de la

misère de 12 millions de compatriotes vivant sous le seuil de pauvreté en France en 2021. Au choix : « Ne vous plaignez pas, il y a pire que vous », ou bien : « Ils prennent vos emplois, vos aides et votre place dans la société ».

Croire qu'enfoncer un peu plus dans la misère les uns va en faire sortir les autres est une absurdité de plus que le discours politico-médiatique, à force d'en marteler et laisser marteler les slogans à tout-va, l'a répandu dans nos têtes.

Par ailleurs, les travaux du Prix Nobel d'économie Jean Tirole, qu'on ne catalogue généralement pas du côté des gauchistes, montrent que la croyance selon laquelle les immigrés prennent le travail de Français est inexacte (*Économie du Bien commun*, Paris, PUF, 2016, p. 345).

Mais rien n'y fait, le stop immigration du Rassemblement national apparaîtrait donc comme la solution aux problèmes des Français.

Depuis le début des années 1980, la plupart des politiques se sont adressés au cerveau reptilien de chacun d'entre-nous. Et notre cerveau reptilien s'inquiète de la différence, de la nouveauté, jusqu'au rejet primitif de l'autre.

La difficulté pour la caste politique française à sortir de ce discours, car il faut en sortir, c'est que ce populisme de bas étage, teinté d'ostracisme pour les uns, de racisme pour les autres, est porteur électoralement. La prime au sondage en quelques sortes.

Pourtant, politiciens de tous bords et médias, bercés par l'illusion électoraliste pour les premiers, excités par la course à l'audimat pour les seconds, n'ont pour seule recette à tous nos maux que celle de fermer le « robinet migratoire ». Les frontières doivent devenir imperméables à leur venue en France, ou du moins dans l'Hexagone, car pour les territoires d'outre-mer, qu'ils se débrouillent...

Cette commission d'enquête parlementaire a démontré, à rebours de ce discours, qu'il existait de nombreux leviers à actionner simultanément pour parvenir à une politique migratoire cohérente. La « fermeture du robinet » renvoie à des sociétés très éloignées de la nôtre. Si Éric Zemmour fait les louanges de la Corée du Nord et de son identité nationale intérieure forte, expliquez-lui qu'en Corée du Nord, il aurait cédé depuis longtemps sa place dans les médias et croupirait au mieux au fond d'une cellule sombre sans aucune autre forme de procès !

Nous sommes à la dérive. Collectivement.

Les migrants ne sont plus regardés comme des êtres humains par nos pouvoirs publics, par une partie de nos concitoyens ? Il faut réagir ! Le sursaut des consciences du plus grand nombre est possible. Il est nécessaire.

On peut être optimiste et considérer que le trumpisme n'est pas et ne sera pas un idéal français, que notre égarement relatif à notre identité nationale ne

demande que le débat, le vrai, raisonné, profond, qui saura rendre les solidarités fécondes, continuer de nous ouvrir au monde en sachant nous protéger des vrais dangers. L'horizon français est universel. Nous devons reprendre ce chemin, vers une politique d'immigration durable, structurée, cohérente, respectueuse de nos valeurs et des combats à porter encore davantage comme l'égalité femme-homme ou la lutte contre les discriminations LGBT.

Cet avant-propos peut paraître souvent critique : il n'est qu'à la mesure de l'écart entre ce qui doit être au regard du droit français, européen et international, et ce qui est. Ces critiques sont le plus souvent assorties de propositions, mais il ne faut pas non plus occulter toutes les dynamiques et expériences positives à l'œuvre dans notre pays. Il y a d'abord toutes ces hussardes et hussards des valeurs de la République dans le monde éducatif, des professeurs des écoles des plus petits jusqu'aux universitaires qui font vivre au quotidien les plus belles valeurs de notre pays à l'égard des migrants. La Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM) a montré, en organisation socioprofessionnelle responsable et pragmatique, que l'évidente nécessité d'une main-d'œuvre issue de l'immigration était toujours là en France. Le dispositif conjoint de la Diair (Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés), du HCR et de l'IFRI avec son académie de la participation des réfugiés met à jour une réussite inédite et ouvre la voie à un aspect fondamental dans la manière de penser l'étranger qui vient en France : lui permettre d'être acteur de son parcours, de construire son chemin. On notera au passage que les synergies sont fécondes sur un sujet considéré comme difficile entre une entité du ministère de l'Intérieur (la Diair), un organisme des Nations unies (le Haut-Commissariat aux Réfugiés) et un institut de recherche sur les relations internationales (l'IFRI). On ne peut pas non plus oublier le Musée national de l'histoire et de l'immigration qui, après quelques années d'errance, est devenu ce rare lieu apaisé de diffusion du savoir sur notre identité collective. Enfin, pour terminer avec les expériences positives, celles qui redonnent de la fierté à notre pays, il y a la Maison des journalistes (Paris 15^{ème}) qui accueille et accompagne des professionnels des médias, contraints de fuir leur pays. Ces journalistes, photographes et reporters participent au développement d'une information diversifiée et contribuent à la sensibilisation des jeunes aux défis d'une information libre, en partenariat avec les ministères de l'Education nationale, de la Justice et de la Culture. Dans un climat glacial, les bonnes graines parviennent encore à germer... Nous ne partons pas de rien !

Voies légales d'immigration

Dans la tourmente politico-médiatique, il est une proposition déclenchant systématiquement une sorte d'hystérie : ouvrir davantage les voies légales d'immigration. « On est déjà en panne de logement ! On a assez de pauvres ! Ils vont prendre notre travail ! Ils n'ont même pas la même religion que nous ! (Tiens, on n'est plus dans un pays laïc là...) »

Pourtant, ouvrir davantage de voies légales pour un pays comme la France (géographiquement, historiquement, culturellement) est la seule manière pour que

l'essentiel des étrangers qui viennent sur notre territoire ne soient justement pas un poids supplémentaire pour nos politiques publiques de logement, de l'emploi et de la cohésion sociale. La migration étudiante représente la plus importante part du flux migratoire des ressortissants de pays tiers vers la France. L'étude des chercheurs Hippolyte d'Albis et Ekrame Boubtane (2021) sur « La contribution des étudiants internationaux aux flux migratoires » fait état de 22 à 32 % des étudiants étrangers disposant encore d'un titre de séjour en France 10 ans après leur arrivée. Cette immigration « qualifiée », majoritairement issue du continent africain, est à l'évidence une immigration légale, contrôlable, et positive pour notre pays.

Pourtant, ouvrir davantage de voies légales est la seule manière de « contrôler » qui vient sur notre territoire.

Pourtant, ouvrir davantage de voies légales, c'est justement permettre à ces gens de répondre aux dynamiques du marché de l'emploi. Pour ne reprendre que cet exemple marquant, le milieu médico-social connaît une pénurie dans notre pays que la pandémie a accentué. Le public féminin, qu'il soit bénéficiaire de la protection internationale ou arrivant en France pour motif familial, reste cependant le parent pauvre de la politique d'intégration, comme en témoigne le faible nombre de programmes prenant en compte les contraintes spécifiques de ces femmes. L'activation de différents leviers permettrait de remédier à cette situation : identification et mobilisation des lieux de recrutement spécifiques aux femmes, notamment le milieu scolaire ; mise en œuvre d'actions de socialisation préalables aux programmes d'insertion professionnelle ; adaptation du rythme de ces programmes aux charges éducatives et ménagères, afin de faciliter l'acceptation de l'environnement familial ; mobilisation des opérateurs de compétences (OPCO) regroupant des publics majoritairement féminins, tels que l'OPCO santé.

Pourtant, ouvrir davantage de voies légales est la garantie que les étrangers ne perdront pas tout leur argent dans les mésaventures de l'immigration irrégulière, alimentant la multinationale des mafias, et pourront l'utiliser à bon escient pour s'installer sur notre territoire.

Pourtant, ouvrir davantage les voies légales est la seule manière pour articuler notre identité nationale avec les maux du monde.

Pourtant, ouvrir davantage de voies légales est la dernière possibilité de renouer le dialogue avec tous ces pays d'Afrique en voie de sortie complète de notre sphère d'influence.

L'immigration irrégulière sert les peurs, l'asservissement et la perte de dignité humaine. L'émigration/immigration sur notre planète est un phénomène aussi constant que la respiration chez l'être humain. On ne l'arrête pas. En revanche, on peut poser les principes d'un système intelligent pour l'organiser, au bénéfice du plus grand nombre. La réponse à cette immigration irrégulière se trouve probablement plus dans une meilleure maîtrise des migrations régulières et le

dialogue avec les pays de départ qu'en construisant de nouveaux murs surveillés par des drones...

Ce système ne peut être pensé à l'échelle du ministère de l'Intérieur. Par définition, les phénomènes migratoires renvoient à l'étranger ! Il revient donc au ministère des Affaires étrangères de reprendre les commandes d'une situation qui dégénère et s'écarte de l'identité nationale mais universelle de notre pays. Seul le Quai d'Orsay en a la capacité, les compétences et dispose des fondements d'une nouvelle approche, avec nos voisins, ceux de l'Union européenne ou du Royaume-Uni, avec les pays de départ et avec les instances internationales.

Le défi est conséquent dans le contexte déraisonnable du moment sur les sujets migratoires. Il s'impose pourtant à nous et les échecs d'hier et d'aujourd'hui ne font que nous inviter à réfléchir plutôt que réagir. Dans ses travaux sur *Les Cités du désert*, d'Algérie, de Lybie, d'Egypte ou du Soudan, les routes, les territoires, les migrations et les espaces de la mondialisation, le géographe Olivier Pliez fait état d'un constat étonnant. Jamais aucun Etat n'est parvenu véritablement à organiser les migrations car elles sont davantage circulaires que linéaires. Depuis des siècles, les mouvements des hommes se fracassent sur des structures politico-administratives qui les ignorent. Mais à quoi servent donc les politiques ?

Admiration, limites et remerciements

Je voudrais dire d'abord toute mon admiration à Oula Alhindy, palestinienne devenue syrienne devenue française. Dès le premier jour d'audition de cette commission d'enquête, nous avons pu recueillir son témoignage à la fois bouleversant et hautement significatif :

« Agée de 47 ans, je viens de Syrie. Je ne m'étendrai pas sur mes raisons personnelles de quitter mon pays. Vous savez ce qu'il s'y passe depuis dix ans, si ce n'est cinquante ans. Les crimes qui s'y commettent, parce qu'on les laisse se perpétrer, sont une honte pour l'humanité. Je suis arrivée en France le 19 décembre 2014 pour fuir la guerre, le cœur serré de quitter mon pays, ma famille et mes souvenirs, souffrant à l'idée de ne plus être là pour soutenir mes parents vieillissants ni pour leur tenir la main aux portes de la mort.

J'ai d'abord été très bien accueillie à Lyon par une famille française qui ne nous connaissait pourtant pas. Puis nous avons déménagé à Albi, où nous avons déposé une demande d'asile et d'hébergement auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Nous avons alors été logés au centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) de Monclar-de-Quercy. Je ne vois qu'un élément positif à ce CADA, une ancienne ferme située à 6 kilomètres d'un petit village isolé : les formidables bénévoles qui lui prêtaient leur concours. L'absence de réseau téléphonique nous empêchait de nous connecter à internet, ce qui s'apparente à un cauchemar pour des réfugiés. Dix à treize familles de différentes nationalités y logeaient sous le même toit, en pleine nature. Nous qualifions pour

plaisanter ce CADA de Guantanamo de la France. Nous nous y sentions tous en exil sur le sol même de la France, tels des parias livrés à leur sort.

Une fois à Albi, j'ai bénéficié grâce à l'OFII d'un peu plus d'une centaine d'heures de cours de français, afin d'acquérir un niveau qui suffit peut-être à faire les courses ou à ouvrir un compte bancaire, mais pas à travailler ni à étudier ni même à simplement communiquer au quotidien. Du fait du très mauvais niveau des leçons de français langue étrangère qu'ils reçoivent, les réfugiés restent marginalisés. L'intégration dans un nouveau pays passe d'abord par la langue. J'ai fait beaucoup d'efforts pour apprendre le français par moi-même, avec mes enfants scolarisés. J'ai suivi quarante heures de cours à l'Alliance française de Toulouse, mais maîtriser le français, quand on l'apprend seul, requiert une volonté colossale. Par chance, je viens d'une famille palestinienne qui a développé toutes les stratégies possibles pour contrer les mécanismes de sélection naturelle.

Pédiatre en Syrie, je devais, pour exercer mon métier en France, passer une épreuve de vérification de connaissances.

Au préalable, il fallait que j'obtienne un niveau B2 de français et que j'acquière une bonne maîtrise du français en contexte professionnel. Seulement, il n'existait aucune formation adéquate. J'ai tenté d'effectuer des stages d'observation dans des hôpitaux, en vain, faute d'un statut officiel, puisque je ne préparais aucun diplôme. Heureusement, le professeur Bremont, pneumologue, a pris la responsabilité de m'accueillir pendant trois mois au service de pédiatrie générale du centre hospitalier universitaire de Toulouse. Il est demandé aux médecins de se soumettre à une épreuve de vérification de connaissances sans leur donner les moyens nécessaires de la réussir, puisqu'il ne leur est pas permis d'accéder aux hôpitaux. En 2016, j'ai malgré tout passé avec succès cette épreuve, ce qui m'a permis de travailler trois ans en tant qu'assistante associée dans des hôpitaux publics agréés pour les internes. J'ai ainsi commencé mon activité à l'hôpital Henri-Mondor d'Aurillac, où j'exerce encore aujourd'hui.

En avril 2020, j'ai déposé mon dossier à la commission d'autorisation d'exercice, qui devait se réunir en juin. La séance a été reportée en octobre. Sans nouvelles de sa part, en janvier 2021, j'ai demandé par courriel où en était mon dossier, en vain. Le 14 janvier 2021, un gestionnaire m'a informée qu'il n'avait pas été étudié et que je devais le mettre à jour en vue de la prochaine réunion de la commission, le 14 février, puisque les dossiers non envoyés au moins un mois avant la séance ne sont pas pris en compte. J'ai ajouté à mon dossier deux lettres de recommandation expédiées au plus vite et finalement obtenu l'autorisation d'exercer en mars. Il n'en a pas été de même pour mon collègue, bien qu'il ait accompli les mêmes démarches que moi. Son dossier, qu'il lui a été demandé de compléter le jour même de la date limite pour le renvoyer, n'a même pas été examiné par la commission.

Aucune volonté ne se manifeste d'améliorer le fonctionnement du système, alors même que la crise sanitaire a montré les limites du système de santé. En

France s'exerce une discrimination administrative contre ceux qui ne connaissent pas les démarches à effectuer, qu'ils soient français ou étrangers, encore que ces derniers, plus fragiles, en pâtissent plus. Les administrations françaises, incompétentes, ne se montrent pas à la hauteur de leur tâche humanitaire. Selon moi, la notion d'immigration illégale n'a pas de sens. Tous ceux qui risquent leur vie pour quitter leur pays devraient avoir le droit de trouver un pays d'accueil. Je suis sûre que des dossiers s'entassent dans les tiroirs des ambassades et des consulats français. L'immigration légale, très sélective, dépend de critères établis par la France, dont la position dans ce domaine me paraît sujette à caution. Si je me montre aussi critique, c'est parce que je m'intéresse au sort de la France. C'est parce que j'ai le sentiment d'appartenir à ce pays et que son incapacité à traduire ses valeurs dans la réalité me peine. Je n'oublierai jamais que la France nous a sauvés. Je vis avec mon mari et mes enfants, qui s'enracinent en France. Bons élèves, ils s'épanouissent dans la société française. Mon mari continue quant à lui de tracer sa voie en dépit des obstacles.

Nous devons nous pencher sur les motifs qui poussent les migrants au départ. Le monde entier doit prendre ses responsabilités en cessant de soutenir des dictateurs en contrepartie de bénéfices plus ou moins dissimulés. Nul ne renonce à la vie qu'il s'est construite de gaieté de cœur. Il faut cesser de penser qu'existent des frontières. L'Europe devrait arrêter de nourrir un sentiment de supériorité et de donner des leçons. Nous vivons sur une petite planète et sommes tous responsables de ce qui se passe ici ou ailleurs. Si je tends aujourd'hui la main pour sauver quelqu'un, une autre main se tendra, demain, vers mes enfants pour les sauver à leur tour.

Je ne me mêle pas de politique. Il est peut-être possible, en dressant des murs physiques et psychologiques entre les peuples, d'empêcher certains d'arriver en Europe, mais ces murs risquent à terme de nous envahir. Nous vivons dans un monde individualiste, où chacun ne pense qu'à soi. Certains, même, manquent de générosité vis-à-vis de leurs propres enfants.

J'ai adopté la nationalité française, cinq ans après mon arrivée en France. Toute ma vie, j'ai été réfugiée. Ma mère, née en Syrie, n'a pas la nationalité syrienne. Palestinienne à la naissance, je n'ai quant à moi pris la nationalité syrienne qu'en me mariant. Pourtant, avant déjà, j'étais prête à tout donner pour la Syrie. Maintenant, je suis prête à tout donner pour la France, mais pas parce que je possède la nationalité française ».

Je voudrais ensuite présenter les nombreuses limites de cette enquête. L'ampleur de la tâche dans un temps contraint n'a pas permis d'aborder pleinement certains sujets. Ainsi, des populations – pourtant nombreuses sur notre territoire – n'ont pu être intégrées à ces travaux, faute de temps, en raison aussi de la rupture complète de communautés entières avec les représentants de l'État ou de la nation. Les Roms, repoussés chaque année méthodiquement un peu plus loin à la périphérie du Grand Paris, la déscolarisation des plus jeunes d'entre eux augmentant d'années en années tout comme les difficultés d'accès à l'eau et aux soins doivent nous

alerter. La condition humaine des uns quand elle est si dégradée, est une alarme qui doit s'ensuivre d'un réveil.

Je pense également aux Rohingyas, Palestiniens et autres apatrides. En 1948 était adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies la résolution 194 pour le droit au retour des réfugiés palestiniens, qui demeure néanmoins interdit depuis par Israël. Loin de vouloir rentrer ici dans un débat toujours brûlant, toujours plus violent, il demeure que plus de 5,6 millions de réfugiés sont enregistrés auprès de l'UNRWA, l'agence des Nations unies qui gère les réfugiés Palestiniens, dont près du tiers vivent dans des camps. Plus de 3 millions d'entre eux vivent au Liban, en Syrie et en Jordanie. La communauté internationale porte une part de responsabilité et elle a des devoirs, la France donc aussi.

Je pense aussi à toutes ces femmes et ces filles à la vie abîmée là-bas qu'on n'arrive pas à extraire de leur condition misérable et des réseaux de prostitution ici.

Ni Mayotte, ni la Guyane n'ont fait l'objet d'une analyse spécifique alors que le phénomène migratoire que connaît chacun de ces territoires est spécifique et ne reçoit pas une réponse de l'État à la mesure de la situation.

Cette commission d'enquête est issue du droit de tirage parlementaire du groupe Libertés et territoires, dont je suis membre. Je tiens à remercier Sylvia Pinel et Bertrand Pancher, co-présidents de Libertés et territoires, ainsi que tous mes collègues du groupe pour m'avoir confié ce travail, je dirais même, cette lourde responsabilité. Mes remerciements vont également à Jean-Michel Clément, qui aurait mené cette commission avec bien plus d'expérience que moi mais qui m'a affirmé d'emblée, qu'au vu de la situation grave concernant le sujet, mieux valait la fougue à l'expérience... Je veux également saluer l'intransigeant et courageux travail de fourmi et de patience de Gaël Simon et Nicolas Leron, collaborateurs engagés à mes côtés pendant ces six mois de commission d'enquête et enfin rappeler ici le travail constant et de haute qualité des administratrices et administrateurs de l'Assemblée nationale, chevilles ouvrières du travail sur les chemins accidentés de la Représentation nationale et son principe démocratique. Mes remerciements vont également à Sonia Krimi, rapporteure, avec qui le partage des points de vue étaient fréquents, mais surtout avec qui le désaccord est source de débat constructif.

Une commission d'enquête est un instrument de contrôle par le Parlement de l'action du Gouvernement et par conséquent un moyen d'information pour les citoyens sur un sujet donné. Celle-ci est née des nombreuses interrogations des associations présentes sur le terrain, en particulier de MSF, la Cimade, le Secours Catholique, Amnesty International et Médecins du Monde, et de leurs observations répétées du décalage important entre les textes qui font loi et la réalité vécue par les migrants sur notre territoire, qu'il s'agisse de leurs conditions de vie ou de leur accès au droit. Celle-ci est également née de la volonté de représentants de la nation de donner la parole à ces étrangers à qui on ne la donne jamais.

Enfin, pour leur vigilance citoyenne et par leur engagement pour rendre le quotidien de chacun, sans distinction, plus humain, je veux saluer l'engagement du mouvement associatif, des collectifs solidaires, le monde de l'éducation tout particulièrement, de tous ces gens anonymes, ici et là, authentiques résistantes et résistants, bien campés sur leurs valeurs, œuvrant discrètement ou pas, bardés de leurs convictions pour apporter quelque réconfort, une aide administrative substantielle, un toit, un repas, un espoir. Bref, à toutes celles et tous ceux qui savent encore vivre Brassens, avec une mention spéciale pour l'accueil à la MJC de Briançon par les associatifs locaux :

*Elle est à toi, cette chanson, Toi, l'hôtesse qui, sans façon,
M'as donné quatre bouts de pain, Quand dans ma vie il faisait faim,
Toi qui m'ouvris ta huche quand, Les croquantes et les croquants,
Tous les gens bien intentionnés, S'amusaient à me voir jeûner...
Ce n'était rien qu'un peu de pain, Mais il m'avait chauffé le corps,
Et dans mon âme il brûle encor', A la manière d'un grand festin.*

INTRODUCTION

Les migrations ne sont pas un phénomène transitoire, appelé à se tarir pour peu qu'un Gouvernement parvienne enfin à le traiter « avec fermeté ». Les déplacements de populations de régions à faibles ressources et/ou connaissant des périodes d'instabilité vers des régions plus stables ou plus prospères, – même si cette explication est à relativiser parce qu'en réalité, les migrations se font principalement entre pays de même niveau de développement – est une constante de l'histoire humaine. Elles le demeureront tant que les déséquilibres mondiaux sont appelés à perdurer et même à s'accroître du fait notamment des dérèglements climatiques.

Le présent rapport a d'abord vocation à présenter la réalité des migrations internationales dans le but de poser un débat rationnel et de trouver des solutions pragmatiques et humaines.

1. Les migrations, un phénomène constant et global mais limité au regard des déséquilibres du monde

Il convient d'abord de rappeler une évidence. Un immigré est une personne qui vit et/ou travaille dans un autre pays que celui qui l'a vu naître.

Selon François Héran ⁽¹⁾, entendu par la commission au début de ses travaux, il y avait, en 2015-2016, près de 260 millions de personnes qui, nées dans un pays, vivent durablement dans un autre pays, au moins pour une durée d'un an, soit 3,5 % de la population mondiale. Le phénomène n'est donc pas massif.

Cette propension limitée des humains à migrer s'explique d'abord par le fait que **des pays, parmi les plus peuplés – Chine, Inde, États-Unis, Nigeria, Brésil – émigrent très peu en proportion de leur population.** À titre d'exemple, la diaspora chinoise ne représente pas plus de 1 % de la population totale de la Chine.

Ensuite, dans **les pays à très faibles revenus peu de personnes peuvent émigrer même lorsque leur croissance démographique est dynamique.** Il ne suffit pas d'avoir des aspirations à migrer pour être en mesure de le faire massivement. Le Niger ou le Tchad, pays très pauvres et enclavés, ne sont pas des pays de départ, par exemple. Selon François Héran, 2 % de la population d'Afrique subsaharienne vit à l'étranger et principalement dans un pays voisin. Il y a par exemple 1,5 million de Burkinabés qui vivent en Côte d'Ivoire et plus de 3 millions de Soudanais en Égypte.

Cette donnée relativise la peur irrationnelle portée par le débat public français, d'une population africaine en croissance exponentielle qui va nécessairement venir s'échouer sur les côtes européennes.

(1) Sociologue et démographe. Professeur au collège de France

En effet, ce sont **les pays à revenu intermédiaire qui sont en réalité les principaux pays de départ**. La commission d'enquête s'est particulièrement intéressée aux pays des Balkans ex-communistes comme la Roumanie, la Bulgarie, le Kosovo, la Serbie, *etc.*, où en moyenne 22 % de la population vit à l'étranger, soit un taux d'émigration parmi les plus élevés au monde. Ils constituent le flux principal en Europe, à savoir les migrations intracontinentales, de l'Europe du Sud à l'Europe du Nord, de l'Europe de l'Est à l'Europe de l'Ouest.

Si la majorité des migrations est un phénomène intracontinental, c'est bien évidemment les migrations intercontinentales qui cristallisent le débat public du fait de leurs conséquences sociales. Les plus importantes migrations intercontinentales sont celles de l'Amérique du Sud vers l'Amérique du Nord – pour peu qu'on considère l'Amérique comme deux continents –, les ressortissants du sous-continent indien vers les pays du Golfe et des Africains en Europe. Avec 10 millions de migrants, le Maghreb est proportionnellement la zone de départ principal, ce qui touche évidemment la France comme pays de destination.

2. Une réalité de l'immigration en France déformée par le débat public

L'immigration étant devenue un sujet de campagne électorale par excellence, ses enjeux ne sont à peu près jamais posés avec une volonté de les traiter de manière rationnelle. Depuis l'irruption de cette thématique dans le débat public au début des années 1980, elle est abordée comme un mal transitoire, soit comme un phénomène que des Gouvernements faibles ou complaisants laissent prospérer alors qu'il suffirait d'être ferme, soit au contraire comme un épiphénomène à l'impact mineur sur la société et dont il conviendrait de ne pas parler.

Or, l'immigration est un phénomène cyclique qui obéit à ses propres dynamiques.

On se doit de considérer la perspective, pour les années à venir, compte tenu de la forte reprise économique actuelle et du manque de main-d'œuvre dans des secteurs économiques en tension, alors même que nous ne sommes pas complètement sortis de la pandémie mondiale, de la persistance des flux migratoires et des besoins croissants de main-d'œuvre. Ce sont des tendances lourdes que devront être organisées et régulées.

Quant au migrant lui-même, il n'a que peu de place dans l'univers politique. Celui-ci n'étant appréhendé au mieux que comme un élément du flux donc comme une donnée quantitative ou au pire comme une nuisance. Les causes en sont complexes, une certaine forme de peur de ce qui apparaît à de nos nombreux responsables politiques comme une *terra incognita*, potentiellement dangereuse n'en est pas absente. Elle emprunte notamment à une méconnaissance des déterminants du départ et de la place de l'Europe et de la France dans l'accueil des migrations internationales.

Ainsi, dans l’imaginaire collectif, – imaginaire bâti par des décennies de débat politique incessant – le migrant est un jeune homme provenant d’un pays d’Afrique ou du Moyen-Orient, pauvre et se dirigeant vers l’Europe parce que le modèle social l’y incite. Depuis quelques années maintenant, s’est ajouté un amalgame récurrent entre immigration et insécurité.

Parallèlement, les défenseurs des migrants tentent de contrer ces représentations en mettant en avant des noms célèbres d’artistes, de sportifs ou de scientifiques ayant immigré ou même étant simplement des descendants plus ou moins lointains de personnes immigrés. De bonne foi, ces discours participent d’un discours utilitariste de l’immigration et fabriquent l’image du migrant méritant qui finit par légitimer le discours qui réserve la citoyenneté à l’héritage ou au mérite.

Or, les données vont à rebours des représentations collectives et c’est l’objet de ce rapport de l’affirmer. La majorité des migrants sont des migrantes. Leur niveau d’instruction moyen est supérieur à la moyenne du pays de départ mais également du pays d’arrivée. Le migrant est simplement un être humain ne méritant ni excès d’opprobres ni éloges disproportionnés.

En définitive, les conditions morales et matérielles de vie des migrants sur le territoire ainsi que l’accès aux droits qui leur sont théoriquement reconnus ne sont que peu appréhendés dans leur globalité. Cette approche est le fruit d’un traitement de l’immigration progressivement devenu de plus en plus sécuritaire qui obère notre capacité à définir et appliquer des politiques publiques efficaces et bénéfiques pour l’ensemble de la société et pour les migrants eux-mêmes.

Changer de paradigme suppose la mise en place d’une politique intégrée des migrations et de l’asile associant l’ensemble des acteurs ministériels, locaux et associatifs. La rapporteure tient à ce propos à souligner une l’évolution récente dans la prise en charge des questions d’intégration avec notamment la création de la Délégation interministérielle chargée de l’accueil et de l’intégration des réfugiés (DIAIR) sous l’impulsion du Président de la République et des mesures prises par le comité interministériel à l’intégration du 5 juin 2018 qui comporte notamment la modernisation du contrat d’intégration républicaine.

Le présent rapport présente des pistes pour appuyer cette dynamique après avoir rétabli une réalité des chiffres visant à analyse objective.

3. Des primo-arrivées principalement portées par le dynamisme de l’accueil des étudiants étrangers alors que l’asile focalise le débat

Il convient de rétablir la réalité des chiffres des migrations.

La France a délivré 277 406 premiers titres de séjour en 2019 – tout motif d’admission réuni. Ce nombre est tombé à 220 535 en 2020 et s’établirait à 219 302 en 2021 ⁽¹⁾ sur une population totale de 67,4 millions d’habitants, ce qui représente

(1) Source : direction générale des étrangers en France – ministère de l’intérieur

0,3 % de la population. À titre de comparaison, l'Allemagne a délivré 460 000 autorisations de séjour en 2019 et le Royaume-Uni 450 000 avant le *Brexit* (dont les deux tiers venaient d'un pays de l'Union européenne).

Si les chiffres sont globalement stables, c'est bien évidemment le pays d'origine des migrants qui alimentent le procès d'une impossible assimilation. En effet, si en 1975, la majorité des migrants venait de la péninsule ibérique, en 2014, ce sont 44 % des premiers titres qui sont délivrés à une personne venant d'un pays d'Afrique ou d'Asie.

La plus grande partie des migrants sont les étudiants. Nous sommes de plus face à un problème de sémantique : les étudiants sont-ils des migrants quand il a été établi que seulement un tiers des étudiants terminant leurs études reste en France selon l'OCDE. La France n'est pas un cas unique puisque le courant qui a le plus augmenté dans le monde depuis 25 ans est la migration des étudiants internationaux. La France en accueille 90 000 chaque année – en augmentation constante – contre environ 250 000 pour le Royaume-Uni pour une population comparable. La France a pour objectif de rester dans la compétition internationale, – c'est une question de rayonnement et de défense de ses intérêts dans le monde – sans toujours éviter les signaux contradictoires. La hausse des frais d'inscription universitaires qui va retentir sur les étudiants de la francophonie en est l'exemple. Le rapport reviendra sur la question des étudiants étrangers.

La migration familiale est extraordinairement stable depuis plusieurs décennies, soit autour de 90 000 primo titres – que ce soit le fait de familles de Français ou d'étrangers et ce, malgré les différents durcissements des conditions d'admission – les seuils de ressources, les surfaces des logements, les conditions réelles de la vie maritale, *etc.* Là encore, ce type de migration n'est pas transitoire. Elle résulte du fait que des Français se marient ou vivent avec des personnes de nationalité étrangère et qu'ils peuvent choisir de vivre en France. Cette stabilité montre bien que la multiplication et le durcissement des conditions ne conduisent pas à limiter les migrations familiales mais bien plutôt à « faire attendre ». Le primo titre est le plus souvent délivré à des personnes présentes sur le territoire depuis un certain nombre d'années mais en situation de « clandestinité légale ». C'est toute la question de l'accès au droit qui fera l'objet d'une partie spécifique dans le présent rapport.

La migration de travail est quant à elle extrêmement réduite en France depuis 1974 avant d'être timidement relancée en 2006 avec « l'immigration choisie ».

Enfin, viennent les titres humanitaires. Avec 36 000 titres délivrés en 2019, les délivrances de titres pour des raisons humanitaires restent minoritaires parmi les motifs d'entrée sur le territoire et très faibles par rapport à d'autres pays, bien que ce soient celles qui cristallisent le plus le débat public. C'est également la raison pour laquelle, le présent rapport leur réserve une place importante. Par million d'habitants, au cours de l'année 2015 et les années suivantes, l'Allemagne a porté la plus forte charge, de très loin, mais, par exemple, un pays comme la Grèce se

situe très au-dessus de la France. Dans la dernière période, la France est revenue au niveau de l'Allemagne.

Enfin, il convient de préciser que les trois pays du Maghreb constituent le trio de tête des primo délivrances – Marocains 34 929, Algériens 27 391 et Tunisiens 19 596 – avant la Chine, la Côte d'Ivoire et les États-Unis.

En définitive, il apparaît bien que l'immigration est un phénomène qui emprunte à de multiples causes, revêt les aspects les plus divers et nécessite donc de mobiliser l'ensemble de nos politiques publiques. Cela ne peut être une simple affaire de police.

*

Entre les mois de mai et octobre 2021, la commission a tenu 47 réunions et a entendu des personnalités qui ont fait des migrations leur domaine d'expertise ou le centre de leur activité professionnelle. Migrants, personnels politiques ou administratifs français et étrangers, associations, travailleurs humanitaires, universitaires, les membres ont souhaité entendre les avis et les analyses les plus larges.

La commission s'est également déplacée sur le terrain. En France, elle s'est rendue à Calais, à Menton et dans le Briançonnais où la thématique migratoire a un réel impact social sur tout un territoire. Elle a pu se rendre compte des conditions de logement souvent indignes lors d'un déplacement dans la commune d'Aubervilliers. Elle s'est rendue dans une permanence d'accès aux soins et dans un centre d'accueil, d'orientation et d'accompagnement de Médecins du monde pour mieux appréhender la question de l'accès des migrants aux soins, et a effectué une visite du musée national de l'histoire de l'immigration, au cours de laquelle la thématique de la représentation de la question migratoire a été longuement abordée.

À l'étranger, la commission s'est déplacée chez notre voisin italien, pays avec lequel la question migratoire est souvent la cause de crispations épisodiques. Le règlement Dublin et sa réforme y ont été le centre des discussions bilatérales avec le thème de la solidarité européenne comme leitmotiv. Une délégation est aussi allée à la rencontre des institutions européennes à Bruxelles sur le même thème. Enfin, le président et la rapporteure sont allés aux sources du phénomène migratoire dans les pays de départ mais aussi de transit que sont l'Irak et l'Égypte.

À la suite de ses travaux, le présent rapport formule un certain nombre de propositions pour enfin appréhender les migrations dans leur globalité, c'est-à-dire comme un phénomène humain.

Phénomène global qu'il convient de traiter à l'échelle la plus large possible. L'ensemble des migrants – en tout cas, ceux qui souhaitent demander l'asile – que la commission a rencontrés a dit souhaiter se rendre en Europe. Pas en France, en Allemagne ou en Suède, en Europe. Dès lors, il convient d'appréhender le phénomène à sa juste dimension. **Ainsi la rapporteure recommande de créer un**

véritable service de l’asile européen, avec une clé de répartition entre pays membres – qui aura l’immense avantage de mettre un terme aux transferts Dublin, transferts aussi inefficaces qu’ils sont injustes.

La rapporteure recommande également d’**adapter notre appareil politico-administratif pour traiter les questions migratoires dans leur globalité.** En effet, nous ne pouvons plus ignorer les questions diplomatiques mais aussi d’enseignement supérieur, de logement, de santé et de travail lorsqu’il s’agit d’entrée et de séjour des étrangers dans notre pays. C’est d’abord une question d’efficacité et d’efficience de nos politiques publiques.

Il est en outre impératif de remettre du liant dans notre traitement de la question migratoire. Une question qui polarise la société à l’extrême. La rapporteure fait un certain nombre de propositions **dont la montée en puissance de la médiation interculturelle** qui fonctionne très bien dans un pays voisin comme l’Italie.

Enfin, afin de mieux accueillir et intégrer les personnes étrangères, la rapporteure recommande, notamment, de **moderniser le contrat d’intégration républicaine (CIR) pour renforcer l’accès à l’emploi**, en mettant en place un état des lieux approfondi et systématique des compétences et qualifications des étrangers primo-arrivants et en mettant l’accent sur les formations linguistiques à visée professionnelle.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

PARTIE 1 : RÉGULER LES MIGRATIONS, UNE AFFAIRE ÉTRANGÈRE ET EUROPÉENNE PLUS QU'INTÉRIEURE

I. Agir sur les déterminants du départ

Recommandation n° 1 : Prévoir des financements dédiés à l'aide au retour des populations déplacées à la suite de la guerre contre Daesch.

Recommandation n° 2 : Renforcer nos équipes diplomatiques et consulaires en Libye, dans le pays même ou à partir des territoires tunisiens et égyptiens et ajouter la Libye dans les pays prioritaires de l'aide publique au développement.

Recommandation n° 3 : Ne pas pénaliser les populations par une réduction drastique de la délivrance des visas avec pour seule conséquence un renforcement des filières clandestines.

II. Les pays de transit ou la rente géographique

Recommandation n° 4 : Cesser de faire de la question migratoire la question essentielle de nos relations avec les pays de transit pour ne pas leur donner un moyen de pression géopolitique.

Recommandation n° 5 : Sortir de la relation bilatérale franco-britannique et négocier un accord global entre l'Union européenne et le Royaume-Uni avec une participation financière accrue du pays de destination.

III. Asile : en finir avec le Règlement Dublin et créer un véritable « OFPRA » européen

Recommandation n° 6 : Revenir pleinement au droit commun de la gestion de la frontière franco-italienne – accord Schengen - et redéployer les forces de sécurité.

Recommandation n° 7 : Pour éviter de nouveaux drames, appliquer pleinement l'accord de La Valette sur la répartition : le sauvetage en mer ne vaut pas automatiquement responsabilité de l'État au sens du Règlement Dublin.

<p>Recommandation n° 8 : Sous présidence française de l'Union européenne, créer une Agence de l'asile européen qui aura la capacité de se prononcer sur des demandes d'asile</p>

PARTIE 2 : ADAPTER NOTRE ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE À LA RÉALITÉ DES MIGRATIONS

I. Renforcer la dimension interministérielle des politiques migratoires

Recommandation n° 9 : Transformer la DIAIR en Haut-commissariat placé auprès du Premier ministre aux compétences renforcées en la dotant des moyens adaptés à ses nouvelles missions dans l'objectif d'une gouvernance intégrée des politiques migratoires, associant l'ensemble des acteurs ministériels (principalement l'intérieur, des affaires étrangères, du travail, du logement et de la santé), les acteurs locaux, associatifs et les entreprises.

II. La médiation culturelle et la participation pour fluidifier les relations entre les acteurs

Recommandation n° 10 : Créer de véritables filières de médiateurs interculturels issus des associations, des collectivités et des services de l'État pour dénouer des situations de conflits ou d'incompréhension entre les acteurs.

Recommandation n° 11 : Encourager et faire monter en puissance toutes les formes de participation des réfugiés à la définition des politiques dont ils sont les bénéficiaires directs et à l'évaluation de leur mise en œuvre.

III. Le Parlement ne peut rester à l'écart des choix de politique migratoire

Recommandation n° 12 : Rendre au Parlement toutes ses prérogatives en lui donnant la possibilité de se prononcer à l'occasion d'un débat annuel et du vote d'une loi de programmation par législature notamment sur la capacité d'accueil de la France, sur la liste des métiers en tension nécessitant une immigration de travail mais aussi sur la liste des pays sûrs.

PARTIE 3 : L'ACCÈS DES PERSONNES MIGRANTES AUX DROITS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS

I. L'accès au droit

Recommandation n° 13 : Prévoir une alternative systématique à la prise des rendez-vous dématérialisée en préfecture, débloquer les moyens budgétaires permettant aux préfectures de traiter dans les temps les demandes de titre de séjour et s'assurer du bon déploiement du dispositif d'accueil et d'accompagnement pour les démarches en ligne prévu par le décret du 24 mars 2021.

II. L'accès aux soins

Recommandation n° 14 : Renforcer la détection et la prise en charge des troubles psychiques. Prévoir un bilan de santé initial pour tous les étrangers primo-arrivants en situation régulière ; pour ceux en situation irrégulière, proposer une visite médicale lors du retrait de la carte de bénéficiaire de l'AME.

Recommandation n° 15 : Mettre en œuvre une politique volontariste pour lever les obstacles à l'accès à l'AME et supprimer le délai de carence s'appliquant aux demandeurs d'asile avant leur affiliation à la PUMA.

III. L'accès à l'emploi

Recommandation n° 16 : Ouvrir la possibilité de travailler aux demandeurs d'asile, dès le dépôt de leur demande.

Recommandation n° 17 : Élargir le champ des métiers ouverts aux travailleurs extra européens.

Recommandation n° 18 : Prévoir un état des lieux approfondi et systématique des compétences et qualifications des étrangers primo-arrivants, réalisé par un spécialiste de l'insertion professionnelle au moment de la signature du CIR.

Recommandation n° 19 : Poursuivre l'individualisation des formations linguistiques proposées dans le cadre du CIR et mettre l'accent sur celles à visée professionnelle.

IV. L'accès à l'hébergement et au logement

Recommandation n° 20 : Poursuivre l'augmentation du nombre de places d'hébergement et les efforts visant à permettre une meilleure répartition des demandeurs d'asile sur le territoire pour faciliter leur accueil.

Recommandation n° 21 : Poursuivre l'augmentation du nombre de places de logement social et améliorer l'accès des BPI au logement en s'assurant de l'implication des collectivités territoriales, en faisant en sorte que l'offre de logement social soit mieux adaptée à leurs profils et en pensant les capacités de logement en lien avec les opportunités d'emploi sur les territoires.

V. Habitats informels et accès aux droits

Recommandation n° 22 : À Calais, mettre fin à la politique « zéro point de fixation » et mettre en place des « petites unités de vie le long du littoral » ; mettre en place une commission de suivi réunissant des migrants et l'ensemble de ceux qui interviennent localement.

VI. La prise en compte spécifique des besoins de certains migrants

- Les femmes migrantes

Recommandation n° 23 : Faire des problématiques que rencontrent les femmes migrantes une dimension à part entière des politiques de migration et d'intégration.

- Les personnes LGBTQ+

Recommandation n° 24 : Prévoir un référent LGBTQ+ dans chaque préfecture avec pour mission de mener des actions de sensibilisation et de formation.

- Les mineurs

Recommandation n° 25 : Privilégier une approche interdisciplinaire pour déterminer la minorité, au-delà de la création d'un fichier, et ne pas judiciaireiser la question à l'extrême.

Recommandation n° 26 : Délivrer un récépissé dans l'attente de la confirmation/infirmerie de la minorité afin d'entrer tout de suite dans un processus de mise à l'abri et d'insertion.

Recommandation n° 27 : Contractualiser avec les conseils départementaux en incluant des incitations financières selon le modèle de logement choisi et le taux de mise à l'abri.

Recommandation n° 28 : Garantir aux mineurs isolés un accès à une information claire et compréhensible ainsi qu'à l'exercice effectif de leurs droits aux frontières.

Recommandation n° 29 : pour les familles avec enfants, prévoir systématiquement des alternatives à la rétention par des lieux d'accueil dédiés

- Les étudiants étrangers

Recommandation n° 30 : Supprimer la mise en place des frais d'inscriptions différenciés pour les étudiants extra-européens et renforcer le dialogue entre les différents acteurs (les universités, Campus France et les réseaux consulaires) pour simplifier et accélérer les procédures d'inscription des étudiants étrangers.

PREMIÈRE PARTIE

RÉGULER LES MIGRATIONS, UNE AFFAIRE « ÉTRANGÈRE ET EUROPÉENNE » PLUS QU'« INTÉRIEURE »

I. AGIR SUR LES DÉTERMINANTS DU DÉPART SANS FAIRE DE LA QUESTION MIGRATOIRE NOTRE SEUL SUJET DE DISCUSSION AVEC NOS PARTENAIRES

A. UNE QUESTION D'ABORD GÉOPOLITIQUE À TRAITER AU BON NIVEAU

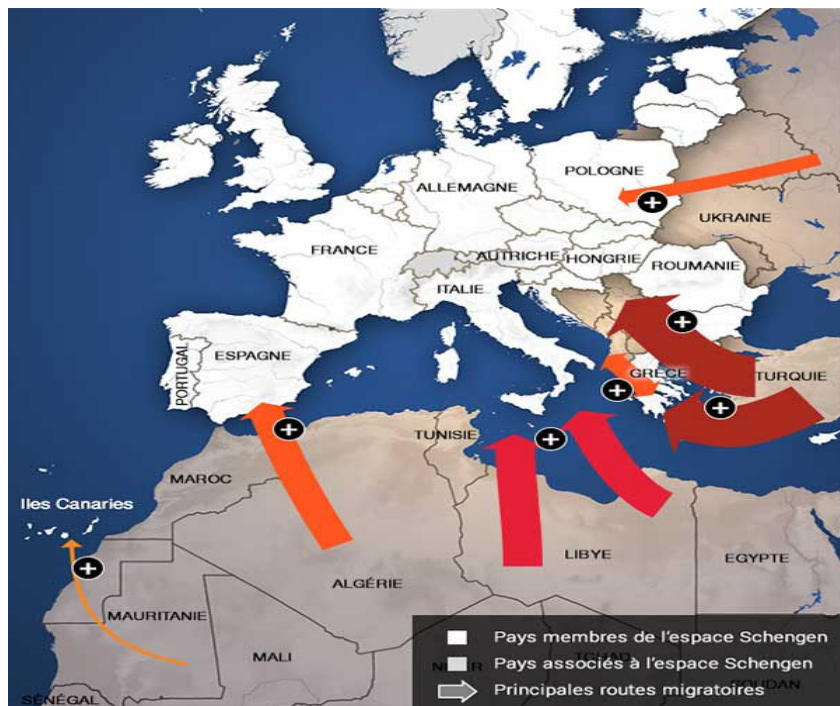
Les migrations sont souvent une réaction en chaîne. Elles résultent essentiellement de situations de conflit, de la mauvaise gouvernance et de l'absence de perspective, qui aboutissent au départ de ceux qui sont souvent les mieux formés parmi la jeunesse de leur pays.

La commission d'enquête s'est plus particulièrement intéressée à un certain nombre de routes migratoires soit au cours de ses déplacements en Italie, Irak et Égypte, soit en auditionnant par visioconférence les ambassades de pays concernés.

PRINCIPALES ROUTES MIGRATOIRES VERS L'EUROPE

	2017	2018	2019	2020
Route de la Méditerranée centrale	118 962	23 485	14 003	35 673
Route des Balkans occidentaux	12 179	5 869	15 152	26 969
Route des Canaries	421	1 323	2 718	23 029
Route de l'Est	42 319	56 561	83 333	20 283
Route de l'Ouest	23 063	56 245	23 969	17 228
Route de la Grèce vers l'Albanie	6 396	4 550	1 944	1 365
Route des pays de l'ex-URSS	872	1 084	722	677
Total	204 750	149 117	141 846	125 226

Source : Frontex



En préambule, la rapporteure souhaite souligner que les franchissements illégaux des frontières extérieures de l'Europe qui focalisent l'attention des médias et nourrissent un débat public anxieux sur les questions migratoires portent sur environ 150 000 personnes par an, soit 0,03 % de la population de l'Union européenne dans son ensemble. Sans en négliger la dimension symbolique, il devrait être possible de gérer cette question de manière rationnelle et sans peur excessive.

Pour l'année 2021, à la suite de l'allègement des restrictions prises en raison de l'épidémie de Covid-19, le nombre de franchissements illégaux s'établit à 103 630 personnes pour les 8 premiers mois de l'année, soit une augmentation de 64 % par rapport à 2020. À titre d'exemple, 20 000 arrivées cumulées sur l'île de Lampedusa – route de la Méditerranée centrale – avaient été recensées à la date de la visite de la délégation de la commission, le 12 juillet dernier.

La rapporteure tient aussi à rappeler que depuis 2014, 20 000 personnes se sont noyées en Méditerranée ⁽¹⁾, ce qui en fait un des plus grandes catastrophes humanitaires de notre temps. Cette question nous oblige.

(1) D'après François Gemenne, auditionné par la commission d'enquête le 9 juin 2021

1. Le cas des différents conflits irakiens : la route de l'Est

L'Irak, où une délégation de la commission s'est rendue du 12 au 15 septembre 2021, est un pays clé, en même temps qu'un cas d'école. En effet, les conséquences de l'intervention américaine puis la fragmentation du pays – avec comme point d'orgue la prise de Mossoul par Daesh – ont jeté sur les routes des centaines de milliers de personnes. La guerre en Syrie en a, ensuite, fait un pays de destination et/ou de transit.

De ce fait, les autorités irakiennes sont préoccupées par la problématique des déplacés internes que les autorités peinent à faire rentrer chez eux dès lors que les conditions minimales de vie ne sont pas réunies. Les départs vers l'étranger ne sont pas traités au niveau de l'État central.

La délégation s'est rendue au ministère des déplacés. Il lui a semblé que les responsables étatiques n'avaient ni les moyens, ni l'autorité nécessaire sur l'ensemble du territoire pour résoudre cette question, source de conflits futurs. Les antagonismes communautaires structurent la vie politique et sociale et restent porteurs d'éventuels déplacements de population de grande ampleur.

Les autorités considèrent, en particulier, que le départ de ressortissants irakiens n'est pas une question prioritaire. La coopération franco-irakienne sur le retour et la réadmission est à l'arrêt. Il a été indiqué à la délégation qu'**au cours du premier semestre 2021, un seul retour forcé avait été opéré et qu'un second était envisagé prochainement, alors que 1 087 mesures d'éloignement ont été prononcées sur les 5 premiers mois de l'année.** La situation a été résumée par un membre du gouvernement irakien : *« L'Irakien préfère aller en enfer de son propre gré qu'au paradis de manière contrainte »*. Cette situation illustre, en réalité, la fragilité de l'État irakien et sa réticence à gérer les conséquences d'un retour forcé qui peut avoir un impact sur de nombreuses familles, dans une société qui reste marquée par le fait tribal, et avoir des conséquences politiques et sécuritaires non négligeables.

Il s'agit finalement pour nos administrations d'une perte de temps et d'énergie alors que persiste une forte présence de ressortissants irakiens en France, principalement désireux de rejoindre le Royaume-Uni. En effet, la présence irrégulière de ressortissants irakiens reste élevée : le nombre d'interpellations concernant ces ressortissants a connu une hausse exponentielle depuis 2014, passant de 399 à 12 046 en 2019. Toutefois, le flux a fortement diminué à compter de 2019, avec les restrictions de circulation imposées par la Turquie et l'Iran : 2 066 Irakiens ont franchi irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union européenne contre 10 114 en 2018. Il s'agit principalement de personnes provenant de la région autonome du Kurdistan – région la plus sûre et la plus prospère du pays.

La frontière irako-turque est donc particulièrement stratégique sur la route vers l'Europe. Elle le sera d'autant plus que les autorités turques ont annoncé le 16 décembre 2020 envisager de libéraliser la politique des visas entre la Turquie et l'Irak. Le poste frontière Ibrahim Khalil que la délégation a visité et qui est tenu et

géré par le gouvernement régional kurde, verra donc son importance encore renforcée. La rapporteure rappelle l'importance de la coopération avec la région autonome où la France jouit d'une image très positive, encore renforcée par la visite du président de la République le 29 août dernier.

La rapporteure estime, en définitive, **indispensable de renforcer la coopération avec la région autonome du Kurdistan et en particulier avec le Parlement kurde, centre du pouvoir régional.** La région autonome du Kurdistan est également celle où se trouve la très grande majorité des camps de déplacés et de réfugiés – Syriens, Yézidis et Chrétiens irakiens. La délégation a pu observer les difficultés financières du camp de Bardarash géré par la fondation Barzani. La communauté internationale et singulièrement la France, à travers l'Agence française de développement (AFD) doivent veiller à un financement pérenne du fonctionnement de ces camps. Il est de notre responsabilité autant que dans nos intérêts d'aider les Kurdes à faire fonctionner les camps de réfugiés et de déplacés.

Recommandation n° 1 : Prévoir des financements dédiés à l'aide au retour des populations déplacées à la suite de la guerre contre Daech.

La crise afghane

Lors de son point presse du 19 août 2021, le ministre des Affaires étrangères a déclaré que tous les signalements effectués auprès des services de l'État sur la situation de ressortissants français se trouvant encore en Afghanistan ou d'Afghans qui seraient menacés en raison de leurs liens avec la France ou de leur engagement dans la société civile afghane étaient pris en compte et consolidés, notamment en lien avec notre ambassade à Kaboul.

Alors que la France a été le seul pays occidental à avoir anticipé la chute de Kaboul, elle a joué son rôle dans l'évacuation jusqu'aux limites du possible et ce, sans soldats sur place. La rapporteure tient particulièrement à saluer le rôle joué par la cellule de crise du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Par ailleurs, le ministère des armées a indiqué que 1 057 Afghans ont travaillé au service de la France entre 2002 et 2019. 220 d'entre eux ont été évacués vers notre pays, dont 31 au cours du mois d'août 2021. D'autres ont préféré demeurer en Afghanistan ou ont été transférés vers d'autres pays avec lesquels ils avaient également travaillé.

2. Le cas de l'effondrement libyen : la route de la Méditerranée centrale

La route de la Méditerranée centrale a vu récemment une explosion des arrivées de Tunisiens. Ils constituent, en effet, la majorité des 36 415 migrants qui ont rejoint l'Europe par cette voie en 2020 (soit une augmentation de 165 %). Cette situation est évidemment à mettre en relation avec l'instabilité politique et sociale dans le pays. L'incertitude qui règne depuis l'été 2021 – avec la suspension de la

Constitution – peut encore potentiellement jeter sur des bateaux un nombre important de Tunisiens.

De façon plus globale, la Libye même si ce n'est pas un pays de départ, est au cœur de la route de la Méditerranée centrale. Les migrants viennent de la corne de l'Afrique qui connaît des soubresauts réguliers depuis des décennies – guerre au Tigré, absence d'État en Somalie, dictature sévère en Érythrée, coups d'État successifs et transition démocratique difficile au Soudan. Ils proviennent également d'Afrique de l'ouest et centrale après un franchissement périlleux du Sahel et du Sahara.

La Libye est également le point focal de réseaux de trafic d'êtres humains originaires de régions bien plus lointaines comme le Bangladesh. En effet, de véritables réseaux organisent le transfert de candidats à la migration du sous-continent indien vers les pays du Golfe à des fins de travail, puis par le biais de faux documents d'identité à destination de la Libye où des passeurs les entassent littéralement sur des bateaux sous-dimensionnés en direction des eaux italiennes.



Photographies de bateaux provenant de Libye et transportant entre 300 et 400 personnes chacun, prises par la rapporteure au cours du déplacement sur l'île de Lampedusa (Italie) le 12 juillet 2021

Dix ans après l'effondrement libyen, le Président de la République a pu parler de « dette de notre pays envers la Libye ». Ce pays reste le principal point noir sur les routes migratoires. Le passage des migrants par– la Biélorussie, le Maroc, la Turquie – est complexe et source de danger, mais la Libye cumule toutes les difficultés : absence d'État ; rançonnement et viol des migrants, hommes comme

femmes, jeunes ou moins jeunes, notamment aux *checkpoints*. Une réalité effrayante a été répétée à plusieurs reprises par les personnes auditionnées par la commission d'enquête : la quasi-totalité des migrants – femmes ou hommes – étant passée par la Libye ont été violés.

La délégation qui s'est rendue à Lampedusa a pu constater la grande différence d'état physique et psychologique entre les migrants venant de Tunisie – avec une idée assez précise de l'endroit où ils venaient de débarquer et de la suite de leur parcours – et ceux venant de Libye, craintifs, traumatisés et totalement perdus. La rapporteure a notamment été témoin des efforts des équipes médicales sur place pour apporter une solution à des jeunes filles aux prises avec des grossesses résultant d'un viol en Libye.

Bénédicte Jeannerod, directrice France de Human Rights Watch a soulevé devant la commission le caractère très problématique de la politique de l'Union européenne à l'égard de la Libye : « *En réalité, l'Union européenne sous-traite une partie de sa politique migratoire aux garde-frontières libyens, et ce n'est pas en faisant obstacle aux opérations de secours en mer que l'on porte assistance aux migrants, qui fuient de graves abus* ». Cette politique donne un pouvoir exorbitant à des entités infra-étatiques mais néanmoins armées.

La rapporteure soutient sans équivoque les efforts du président de la République et de l'ensemble de notre appareil diplomatique pour rapprocher les points de vue de reconstruire un État libyen capable d'assumer ses responsabilités à l'égard des migrants. Pour appuyer ces efforts, il est nécessaire de renforcer notre appareil diplomatique et consulaire dans ce pays, soit en ouvrant notre représentation sur place dès qu'un minimum de sécurité sera assuré, soit à partir du sud de la Tunisie. Le rôle joué par nos diplomates est toujours essentiel dans les pays en crise comme la commission d'enquête a pu le constater à Bagdad notamment. Par ailleurs, le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID) qui s'est tenu en 2018 a décidé de réserver les deux tiers des subventions de l'aide publique au développement française à 19 pays prioritaires. Parmi ces pays, ne figure aucun de la corne de l'Afrique, pas plus que le Soudan ou la Libye.

La rapporteure estime qu'à tout le moins la Libye pourrait être intégrée à cette liste – même si le pays n'est pas un pays pauvre – pour pouvoir toucher les populations, pour la plupart issues des 19 pays en question, en transit dans ce pays. C'est ce que la commission des affaires étrangères de l'assemblée nationale a appelé « *le dernier kilomètre* » lors de l'examen du projet de loi de coopération internationale ⁽¹⁾ : des financements au service des populations quel que soit le lieu où elles se trouvent.

(1) Loi n°2021-1031 du 4 août 2021 relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

Recommandation n° 2 : Renforcer nos équipes diplomatiques et consulaires en Libye, dans le pays même ou à partir des territoires tunisiens et égyptiens et ajouter la Libye dans les pays prioritaires de l'aide publique au développement.

3. Le cas particulier des Balkans occidentaux

Les Balkans occidentaux et principalement l'Albanie, ont un des plus importants taux de départ rapporté à leur population. Leurs ressortissants émigrent vers d'autres pays européens, dont la France. Parallèlement, ces pays, qui ne sont pas membres de l'espace Schengen, se révèlent des lieux de transit pour des flux migratoires en provenance du Proche-Orient, d'Afghanistan et d'Afrique du Nord, en direction de l'espace Schengen ou du Royaume-Uni. Ces flux migratoires passent pour l'essentiel par la Grèce, spécialement en été.

Lors de l'audition de membres de l'ambassade de France à Tirana, la difficulté d'enrayer ces départs est apparue manifeste.

L'Albanie, comme le Kosovo ou la Serbie, se situe dans une zone de conflits récents. Le salaire moyen y reste cinq fois moindre qu'en France. Les ressources y sont limitées et les opportunités moins importantes à mesure que l'on est éloigné des cercles dirigeants. Ce climat incite les Albanais à l'émigration, d'autant plus qu'il existe une tradition de départ vers l'Europe et les États-Unis. La population albanaise décroît d'année en année pour se situer à 2,5 millions d'habitants contre près 1,5 million qui vivent à l'étranger.

Il convient de souligner que les autorités albanaïses bénéficient de l'assistance des dispositifs européens, en particulier de celui de l'agence Frontex chargée des frontières extérieures de l'Union européenne. L'agence participe à la surveillance de la frontière avec la Grèce. L'Union finance également un programme de retour en Albanie et de réinsertion.

En définitive, la quantification de l'émigration irrégulière albanaïse vers la France demeure difficile notamment parce que les allers-retours sont nombreux.

Cette situation doit être replacée dans le contexte de l'ouverture des négociations pour l'adhésion de l'Albanie et de la Macédoine du Nord à l'Union Européenne qui a fait l'objet d'un accord politique le 24 mars 2020, approuvé deux jours plus tard par le Conseil européen. Dans la mesure où ces pays se trouvent désormais dans un processus d'intégration la question du renvoi systématique de leurs ressortissants se pose en effet.

La nouvelle route biélorusse

À la suite des élections biélorusses de 2020 et des manifestations qui ont suivi, l'Union européenne a adopté un premier paquet de sanctions. Les opposants les ont considérés comme des sanctions morales, sans effet réel sur le régime. Ces sanctions ont été complétées par la fermeture de l'espace aérien européen, après le détournement du vol Ryanair le 23 mai 2021 par les autorités biélorusses..

En réaction, le président biélorusse a menacé les membres de l'Union européenne de ne plus assurer la sécurité de leurs ambassades à Minsk mais aussi d'envoyer des migrants et des drogues vers l'Union. De fait, le nombre de migrants en provenance de Biélorussie qui pénètrent sur les territoires lituanien et polonais a fortement augmenté. Le gouvernement biélorusse affrète des avions directement depuis Bagdad ou Istanbul vers Minsk. Les avions utilisés sont de plus en plus grands : au départ, il s'agissait de Boeing 737, désormais ce sont des Boeing 777.

La rapporteure s'est déplacée en Pologne et en Lituanie dans le cadre d'une mission de la commission des affaires étrangères. Selon les chiffres recueillis à cette occasion : du 1er janvier 2021 à la mi-juin 2021, 387 migrants non européens ont traversé illégalement la frontière pour se rendre en Lituanie depuis la Biélorussie, soit trois fois plus que sur les trois années précédentes réunies. 80 % de ces migrants provenaient de la Turquie et du Moyen Orient. Du 1er au 14 juin, en moins de quinze jours, 200 migrants sont arrivés en Lituanie, soit presque autant qu'entre 2018 et 2020. De plus, 1 000 migrants attendaient à Minsk d'être acheminé vers les frontières biélorusses. Ainsi, le gouvernement biélorusse est devenu un « passeur » de migrants avec pour résultat que plusieurs dizaines de migrants attendent dans le froid et le dénuement dans un hinterland situé aux confins de l'Europe.

Ces tentatives d'intimidation n'ont pas empêché l'Union européenne de renforcer la semaine dernière les sanctions à l'égard de la Biélorussie.

Lors du déplacement en Irak en septembre, il a été spécifié à la délégation que l'Irak avait cessé tout déplacement vers la Biélorussie, afin que sa population ne soit pas utilisée comme une « arme hybride ». La rapporteure soutient le renforcement des sanctions contre le régime biélorusse et condamne fermement l'utilisation par un État d'êtres humains dans une visée géopolitique.

B. CONTRIBUER AU MAINTIEN DES POPULATIONS SUR LEUR LIEU DE VIE SANS FAIRE DE LA QUESTION MIGRATOIRE L'UNIQUE MONNAIE D'ÉCHANGE

1. Décorrélér l'aide au développement de la question migratoire

En 2002, le Conseil européen de Séville exigeait « *instamment que, dans tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que l'Union européenne ou la Communauté européenne conclura avec quelque pays que ce soit, soit insérée une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale.* » Le lien entre aide au développement et réadmission des migrants illégaux est établi dès cette date et depuis, constamment réaffirmé.

Toutefois, l'aide publique au développement, même si elle connaît depuis 2017 une forte augmentation et atteindra 0,7 % du RNB en 2022, ne sera pas au niveau des transferts financiers des migrants qui restent pour de nombreux pays africains une des premières sources de revenus (les transferts formels comptent notamment pour 5 % du PIB en Tunisie, 6,7 % au Maroc et 12,8 % au Sénégal).

Transferts financiers des diasporas vers les pays d'origine

Une étude de juillet 2020 menée pour le compte de l'AFD ⁽¹⁾ montre que chaque migrant en France envoie en moyenne 1 375 euros par an dans son pays d'origine, en majorité en soutien financier à sa famille ou sa communauté villageoise. Pendant la crise, même s'ils ont baissé, ces transferts ont joué le même rôle que les plans de relance contra-cycliques qu'ont adoptés les pays les plus riches. Ces transferts contribuent à la stabilité sociale et donc politique de nombreux États, d'où l'extrême réticence à délivrer des laissez-passer consulaires.

Même s'il ne faut donc pas surestimer les effets de l'aide au développement, celle-ci doit contribuer à préserver les conditions de production des communautés, notamment par la lutte contre les effets du réchauffement climatique, avec des financements devant aller prioritairement aux femmes qui assurent le plus souvent le quotidien des familles. Cette aide, à l'échelle des familles, a pour effet de maintenir les populations dans leur terroir sans pour autant faire du contrôle de l'émigration une monnaie d'échange.

2. Éviter de pénaliser les populations par une politique des visas restrictive

Le mardi 28 septembre 2021, le Gouvernement a annoncé la réduction de l'octroi de visas aux ressortissants maghrébins – diminution de moitié pour les demandes des ressortissants algériens et marocains et d'un tiers concernant les Tunisiens. Ces décisions visent à créer un rapport de force constructif face au refus de ces pays de délivrer les laissez-passer consulaires, nécessaire à la reconduction des ressortissants de ces pays qui sont expulsables.

Lors des travaux sur le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire ⁽²⁾, à la faveur d'un amendement parlementaire, la représentation nationale s'est accordée sur le fait de ne pas pénaliser les populations en raison d'une politique gouvernementale de refus de délivrer des laissez-passer consulaires. Une approche privilégiant une restriction à la circulation des dirigeants a été privilégiée. Le rapporteur a indiqué qu'il était intéressant « *d'agir à travers la délivrance de visas diplomatiques* », approche qui a montré son efficacité par le passé. Elle préserve les populations, étudiants, société civile, chefs d'entreprises, tout en augmentant le niveau de pression diplomatique. À titre d'exemple, en 2019,

(1) *Enquête IPSOS sur les diasporas africaines de France et les transferts d'argent vers le continent africain – juillet 2020*

(2) *Loi n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*

près d'un étudiant étranger en mobilité internationale sur deux était d'origine africaine, dont 26 % issus du Maghreb. Ces étudiants contribuent au prestige de la France.

Jean-Baptiste Lemoyne, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargé du Tourisme, des Français de l'étranger et de la Francophonie a pour sa part déclaré : « *Depuis 2017, le nombre de laissez-passer consulaires délivrés a augmenté de 89 %. Tous pays confondus, le taux de délivrance était de 67 % en 2019, contre 51 % en 2017 ; pour les pays prioritaires, il est passé de 42 % à 58 %. Nous avons donc mis de la pression dans le système. Il existe désormais un ambassadeur chargé des migrations, qui dialogue au quotidien avec les États étrangers et leurs administrations ⁽¹⁾ ».* Ces chiffres montrent bien qu'il n'est pas nécessaire de pénaliser les forces vives des pays en question mais plutôt d'agir efficacement sans effet d'annonce.

Recommandation n° 3 : Ne pas pénaliser les populations par une réduction drastique de la délivrance des visas avec pour seule conséquence, un renforcement des filières clandestines.

C. LA POLITIQUE DES VISAS AU CŒUR DES RELATIONS BILATÉRALES AVEC DE NOMBREUX ÉTATS

1. Des accords de réadmission qui ont touché leur limite

Les accords de réadmission sont une convention entre deux États, visant à contraindre l'un d'entre eux d'accepter de recevoir des personnes qui peuvent être, ou non, ses ressortissants, et qui viennent d'être expulsées par l'autre État.

Pour les mettre en œuvre, les laissez-passer consulaires sont un document indispensable. L'absence de documents de voyage constitue un obstacle important pour l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière. Seulement **8 356 demandes ont été adressées en 2019 (soit 5,4 % des mesures d'éloignement)** aux différents consulats des pays d'origine et que le taux de délivrance est passé de 35,2 % en 2013 à 67,1 % en 2019 – 51,2 % pour les trois pays du Maghreb alors que 18 906 éloignements forcés ont été exécutés cette année-là.

Ainsi, si les mesures d'éloignement sont largement sous-exécutées, la question des laissez-passer consulaire est-elle largement surévaluée.

(1) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/115b3887_rapport-fond.pdf page 282

MESURES D'ÉLOIGNEMENT PRONONCÉES ⁽¹⁾

	2016	2017	2018	2019	2020
Retour RPT ⁽²⁾	77 886	81 866	100 642	119 804	105 427
Réadmissions RPT dans UE	8 305	17 251	27 651	27 585	16 448
Renvois ressortissants UE	5 939	4 823	4 685	4 792	3 838
Total mesures prononcées	92 130	103 940	132 978	152 181	125 713

Source : DGEF

ÉLOIGNEMENTS ET DÉPARTS EXÉCUTÉS DES ÉTRANGERS
EN SITUATION IRRÉGULIÈRE ⁽³⁾

		2016	2017	2018	2019	2020
Éloignements non aidés	retours forcés RPT	6 539	6 909	7 348	9 060	3 544
	<i>dont vers les pays tiers</i>	<i>6 166</i>	<i>6 596</i>	<i>7 105</i>	<i>8 858</i>	<i>3 329</i>
	réadmissions RPT	3 338	4 589	5 372	6 890	3 664
	renvois forcés RUE ⁽⁴⁾	3 084	2 772	2 957	2 956	1 903
	Total forcés	12 961	14 270	15 677	18 906	9 111
	retours spontanés RPT	2 150	1 861	1 878	1 750	1 259
	renvois spontanés RUE	537	358	332	338	356
Total spontanés	2 687	2 219	2 210	2 088	1 615	
Total éloignements non aidés	15 648	16 489	17 887	20 994	10 726	
Éloignements aidés	retours aidés RPT	809	1 066	2 066	2 752	1 655
	renvois aidés RUE	32	12	4	0	3
Total éloignements aidés	841	1 078	2 070	2 752	1 658	
Total éloignements (A)	16 489	17 567	19 957	23 746	12 384	
Départs volontaires aidés	départs volontaires RPT aidés	2 504	3 734	4 758	2 512	930
	départs volontaires RUE aidés	123	44	17	3	0
Total départs volontaires aidés (B)	2 627	3 778	4 775	2 515	930	
Départs spontanés (C)	5 591	5 438	5 544	5 143	2 635	
Total sorties du territoire (A) + (B) + (C)	24 707	26 783	30 276	31 404	15 949	

Source : DGEF

La rapporteure estime qu'il est absolument nécessaire de ne pas se focaliser sur le laissez-passer consulaire au regard de la réalité des chiffres des éloignements et du faible volume – quelques milliers d'individus – que cela représente.

2. Créer des voies de migration légale pour fluidifier les déplacements et réduire le pouvoir des mafias de passeurs

Aujourd'hui, pour un ressortissant d'un pays de la rive sud de la Méditerranée, il est quasiment impossible d'imaginer un parcours d'émigration légale vers l'Europe et donc la France. Il ne reste que l'option du détournement des

(1) Champ : France métropolitaine, tous pays

(2) RPT : Ressortissants de pays tiers.

(3) Champ : France métropolitaine, tous pays, majeurs.

(4) RUE : Ressortissants de l'Union européenne.

procédures de l'asile ou bien de nombreuses années de clandestinité avant une hypothétique régularisation.

Cette situation a été créée par les nombreuses barrières mises à l'entrée sur le territoire européen. Cette politique a pourtant des effets pervers : en mettant une barrière à l'entrée, elle met également une barrière à la sortie. Des migrants, qui n'ont pas toujours l'intention de s'installer, refusent de rentrer chez eux car ils ont la certitude de ne jamais pouvoir revenir.

Favoriser les visas à entrées multiples pour permettre les allers et venues plutôt que la clandestinité avec ces maux subséquents, relève pourtant de la même approche que celle qui vise à fluidifier le marché du travail.

François Gemenne en a développé l'idée lors de son audition : « *Il faut selon moi davantage utiliser les ambassades dans les pays d'origine et de transit et la politique de visa. Nous n'avons aucune politique de visa. Des visas humanitaires ou économiques permettraient à certains d'arriver en avion, et ceux qui envisageraient la traversée par bateau disposeraient de critères précis pour obtenir un visa. Une politique de visa plus précise amènerait moins de personnes à prendre le risque de mourir en Méditerranée et de dépenser des fortunes auprès de passeurs.* » Le Canada est le seul pays à mener une politique de visa, et notamment de visa humanitaire.

La rapporteure reviendra (cf. *infra*) sur ce sujet : ouvrir des voies légales de migration discutées et acceptées par l'opinion publique à la suite d'une discussion au Parlement.

II. LES PAYS DE TRANSIT OU LA RENTE GÉOGRAPHIQUE

Les pays de transit détiennent une rente géographique, du fait de leur position de gardien des flux migratoire, qui accroît leur pouvoir de pression pour avancer des positions géopolitiques ou économiques.

Recommandation n° 4 : Cesser de faire de la question migratoire la question essentielle de nos relations avec les pays de transit pour ne pas leur donner un moyen de pression géopolitique.

A. LES MIGRANTS, UN OUTIL GÉOPOLITIQUE PUISSANT POUR LES PAYS DE TRANSIT

La question migratoire est une question hautement géopolitique qui est le plus souvent utilisée à d'autres fins et les migrants peu ou prou utilisés comme des « armes hybrides ».

Les États membres, dont la France, premiers destinataires des demandes, voire des exigences politiques de ces pays, doivent y répondre en fonction de leurs intérêts et de leur valeur. Parallèlement, l'Union européenne conclut des accords

migratoires avec les pays de départ et de transit dont le plus emblématique est celui de 2016 avec la Turquie.

Cette division entre une Union européenne, à la capacité financière importante mais sans prérogative politique et diplomatique et des États membres assumant leur rôle en politique étrangère mais aux finances publiques contraintes n'est pas optimale.

1. Avec la Turquie, une volonté de parler « d'Empire à Empire »

La Turquie est un pays incontournable sur les sujets de migrations en tant que pays de départ, de destination et de transit.

C'est le pays qui compte le plus grand nombre de réfugiés venant de la zone syrienne avec 3,5 millions de réfugiés syriens placés sous statut *ad hoc*. L'Union européenne reconnaît et participe financièrement à cet accueil.

Depuis 2014, la Turquie est aussi le premier pays hôte au monde, totalisant 4 millions de réfugiés et demandeurs d'asile, soit 4,5 % de la population turque. Enfin, l'ambassadeur de France en Turquie estime que en juin 2021 « *1,1 million d'étrangers titulaires d'un permis de séjour étaient présents sur le sol turc* » auquel s'ajoute un nombre estimé de 1 million de personnes en situation irrégulière.

L'accord migratoire Union Européenne – Turquie

Dans un contexte de crise migratoire, une Déclaration, dite « accord UE – Turquie », a été adoptée le 18 mars 2016, ayant pour objectif principal « d'éviter qu'une route de migration irrégulière ne s'ouvre » au départ du territoire turc en direction de l'Union européenne. L'accord prévoyait ainsi principalement le renvoi en Turquie de « tous les migrants en situation irrégulière qui partent du territoire turc pour gagner les îles grecques », et la mise en place d'un programme de réinstallation pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, dans la limite de 72 000 personnes. De plus, l'Union s'est engagée à verser à la Turquie une aide financière d'un montant de six milliards d'euros, à relancer le processus d'adhésion du pays à l'UE, et à mettre en place une procédure de libéralisation des visas pour les ressortissants turcs.

Cet accord a eu un impact significatif sur le nombre d'arrivées de migrants en Europe et en particulier en Grèce. Alors que près de 861 630 personnes avaient rejoint la Grèce en 2015 depuis la Turquie, le nombre d'arrivées recensées a chuté à 36 310 l'année suivant la signature de l'accord, avant de remonter à 74 613 en 2019. Le nombre de personnes disparues en mer Égée a également diminué, passant de 441 cas en 2016 à 71 en 2019.

L'Ambassadeur de France en Turquie a cependant précisé à la commission que : « Nous notons actuellement une reprise des flux sur les routes méditerranéennes. Les flux augmentent généralement au début de l'été. Une reprise est également à attendre du fait de la décrue de l'épidémie de Covid-19 ».

Cette situation crée également un fait politique qui génère des risques d'instrumentalisation. La coopération avec la Turquie, si elle doit être renforcée, ne peut avoir pour seul objectif de prévenir les arrivées et d'augmenter le nombre de

retours et de réadmissions. Dans le cas contraire, il en résulterait un réel pouvoir de pression. La Turquie a de plus, tendance à parler avec l'Union européenne en se plaçant dans une logique « d'empire à empire ». La carte migratoire lui donnant un moyen de pression qu'elle sait existentielle pour l'Europe.

La rapporteure recommande de cesser de faire de la question migratoire l'alpha et l'oméga de notre relation à la Turquie, le prix à payer en terme géopolitique, économique et financier risquant d'être exorbitant.

2. Avec le Maroc, une relation directement corrélée à la question sahraouie

Durant la semaine du 17 mai 2021, entre 8 000 et 9 000 Marocains et autres ressortissants de pays d'Afrique de l'ouest, profitant de la passivité des contrôles marocains, sont entrés illégalement dans l'enclave espagnole de Ceuta.

Les conséquences ont été quasi nulles dès lors que depuis 1992 – en vertu d'accords bilatéraux – l'Espagne peut renvoyer vers le Maroc sans délai, ni procédure les migrants entrés illégalement dans cette enclave. Cependant, ces images ont fait le tour du monde et ont illustré l'importance de la rente géographique que détiennent les pays de transit du fait de l'externalisation des flux migratoires.

Dans ce cas précis, il s'agissait clairement d'un différend entre le Maroc et l'Espagne suite à l'accueil du président du Polisario dans un hôpital espagnol, le Maroc attendant une reconnaissance *de jure* de sa souveraineté sur le Sahara occidental par les principaux États européens à la suite de celle opérée par les États-Unis en décembre 2020.

Sans se positionner sur la pertinence d'une telle reconnaissance, **il conviendrait de décorrélérer la question migratoire des autres sujets de coopération afin de ne pas se retrouver dans une position d'otage** obligeant à faire un choix entre un allié historique qu'est le Maroc et des pays de l'Union européenne.

3. L'Égypte, garde-frontière contre non-ingérence dans les affaires intérieures

L'Égypte où la commission d'enquête s'est rendue a fait un effort significatif de surveillance de ses frontières. Les autorités égyptiennes ont fortement réduit les départs depuis les côtes de leur pays à compter de l'année 2016.

Si le pays est un pays de transit, il est surtout un pays d'accueil et de départ.

L'Égypte héberge officiellement 265 393 bénéficiaires de l'asile dont 133 856 ressortissants syriens. Contrairement à d'autres pays de la région, le choix y a été fait de ne pas construire de camps. Les réfugiés et les autres migrants sont directement au contact de la population locale. Au-delà de ce nombre assez restreint, le pays abrite près de 6 millions de ressortissants des pays voisins dont 3 millions de Soudanais, 1 million de Libyens, 700 000 Syriens mais aussi des Yéménites, des Éthiopiens et Érythréens, personnes qui n'ont pas particulièrement vocation à se rendre en Europe. Les Syriens sont particulièrement bien intégrés en Égypte. Il s'agit d'une population plutôt aisée qui a investi près d'un milliard de dollars dans le pays depuis 2015 et y a créé un nombre conséquent d'emplois surtout dans le tourisme et la restauration. Quant aux Soudanais, il s'agit d'une immigration ancienne, assez bien intégrée dans le pays.

Les autorités égyptiennes – sachant que 70 % de l'émigration du pays se dirige vers les pays du Golfe – ont fait valoir qu'elles remplissaient parfaitement leur part du contrat à l'égard de l'Union européenne, sans demander de contrepartie. Ce discours visait directement l'accord entre l'Union européenne et la Turquie – pays traditionnellement concurrent de l'Égypte dans la course au leadership dans la sous-région et avec lequel une crise profonde a été ouverte à la suite du renversement du président élu Mohamed Morsi. Il laisse donc entendre que l'Égypte attendrait des contreparties à sa fermeté en matière migratoire.

Là encore, mettre en avant de manière trop ostensible la question migratoire affaiblit notre position vis-à-vis des pays gardiens de nos frontières et nous oblige à des positions diplomatiques délicates qui peuvent être préjudiciables aux intérêts à long terme de la France.

B. LA FRANCE, GARDIENNE DE LA FRONTIÈRE BRITANNIQUE : SORTIR DE L'IMPASSE

La France joue également le rôle de pays de transit. Aux termes des accords du Touquet de 2003, elle est en effet devenue le « gardien de la frontière britannique » dès lors que celle-ci a été déplacée de Douvres (Royaume-Uni) à Calais (France).

Évidemment si le Brexit, effectif depuis le 31 janvier 2020, n'a aucun effet sur un accord bilatéral, il a posé un contexte moins coopératif.

La déclaration conjointe entre la France et le Royaume-Uni signée à Calais le 20 août 2015 et les ajustements qui ont suivi ont permis de renforcer la coopération en matière de sécurité et de lutte contre les filières criminelles, tout en élargissant le champ à la prise en charge humanitaire et à l'accueil des migrants. Trois conventions ont été signées entre le 2015-2017 au titre de la prise en charge des migrants et des mineurs isolés, ainsi que de l'hébergement.

Le traité de Sandhurst relatif au renforcement de la coopération pour la gestion coordonnée de leur frontière commune, signé le 18 janvier 2018 entre la France et le Royaume-Uni, a également cherché à renforcer le cadre de coopération bilatéral.

Ces traités se sont accompagnés de conventions fixant la contribution britannique au financement de la sécurisation de la frontière. Pour une évaluation précise du coût de celui-ci se reporter à la troisième partie (V) du présent rapport.

Malgré le renforcement des activités de patrouille des États côtiers, la route de la Manche continue à être considérée comme une option possible pour les migrants – Irakiens, Syriens, Afghans ou encore Soudanais – souhaitant atteindre le Royaume-Uni, à partir de Dunkerque, Grande Synthe ou Calais.

Au premier semestre 2021, les traversées maritimes, (59 % des passages) ont pour la première fois dépassé le passage par le tunnel (41 %) et constitue désormais la voie principale utilisée par les migrants pour rejoindre le Royaume-Uni. Les migrants ayant été interceptés à bord de poids lourds se montent à 11 375 depuis le début de l'année, en baisse de 11 % par rapport à l'année dernière. Le plus grand nombre des montées continue à s'effectuer depuis la Belgique (38 %).

La rapporteure estime donc tout à fait nécessaire d'intéresser la Belgique aux accords du Touquet, voire de prévoir un traité global entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Recommandation n° 5 : Sortir de la relation bilatérale franco-britannique et négocier un accord global entre l'Union européenne et le Royaume-Uni avec une participation financière accrue du pays de destination.

Les traversées maritimes par des « *small boats* » ne devraient pas diminuer à moyen terme malgré le danger, sachant que le taux de réussite est élevé – la police française hésite à arraisonner les bateaux pour ne pas mettre en danger les occupants – et que le délai de recherche et de sauvetage en cas de naufrage est court. On compte 9 000 traversées en « *small boats* » réussies, sur 17 000 traversées, sur les huit premiers mois de l'année 2021.

L'annonce par la ministre de l'intérieur britannique d'un projet de réforme visant à durcir le système d'asile du Royaume-Uni, tout en prévoyant des pouvoirs élargis de l'*UK Border Force* agissant en mer, risque d'avoir pour effet d'aggraver encore la situation sur les régions côtières françaises.

III. ASILE : EN FINIR AVEC LE RÈGLEMENT DUBLIN ET CRÉER UN VÉRITABLE « OFPRA » EUROPÉEN

A. UN RÈGLEMENT DUBLIN IRRÉFORMABLE

1. Des propositions sur la table depuis 2016

a. Un système qui aiguise les égoïsmes nationaux

Le Règlement Dublin s'applique à tous les États européens. Dès lors qu'il s'agit d'un Règlement – et non d'une directive – il est d'application directe et n'a pas besoin d'être transposé par une loi interne.

Il pose le principe selon lequel un seul État est responsable de l'examen d'une demande d'asile si le demandeur circule ou se déplace d'un État vers un autre. L'État responsable est donc le plus souvent l'État de première entrée, le plus souvent l'Espagne, l'Italie, la Grèce mais aussi la Bulgarie pour les routes empruntées par les Afghans par exemple. L'objectif initial du texte est de permettre un accès rapide à une procédure d'asile, de déterminer un État en charge de cet examen et d'éviter les demandes d'asile multiples.

Les États européens doivent enregistrer dans une base de données commune, EURODAC, les empreintes des migrants qui entrent irrégulièrement dans l'espace Schengen ou qui y déposent une demande d'asile. Le Règlement Dublin pose une série de critères hiérarchisés pour déterminer cet État responsable de la demande d'asile présentée. Après un critère de minorité et de présence de membres de famille nucléaire dans un autre État, l'État responsable sera celui qui a pris part dans l'entrée en Europe du demandeur d'asile que cette entrée soit régulière ou non.

Le texte prévoit quelques dérogations à cette stricte application des critères dont une clause humanitaire, une clause de suspension en cas de défaillance du système d'asile du pays responsable ou une clause de souveraineté : les États se sont gardé la possibilité de choisir d'examiner une demande d'asile même s'ils ne sont pas expressément responsables au titre du Règlement Dublin.

Ce système Dublin est presque unanimement décrié pour son inefficacité mais demeure, faute d'accord sur une alternative satisfaisante pour l'ensemble des États.

D'une part, il ne tient pas compte du parcours ou des intentions du demandeur d'asile. Il ne tient pas compte non plus des disparités existantes entre les différents systèmes d'asile nationaux, au risque d'atteindre les droits fondamentaux des demandeurs. En effet, les associations relèvent de nombreuses violations des droits des demandeurs par des pays de l'Est de l'Europe mais aussi d'autres pays en fonction du climat politique qui y règne. D'autre part, il fait peser une charge plus importante sur les pays de première entrée que sur les autres. Ces pays d'entrée qui

ont justement déjà en charge le contrôle des frontières extérieures. Enfin, il ne concerne environ que 15 % des demandes d'asile en Europe sachant que les transferts effectifs sont proches de 5 % ⁽¹⁾.

En définitive, le Règlement Dublin génère des comportements non-coopératifs de la part de l'ensemble des États de l'Union, chacun essayant de minimiser le nombre des demandeurs chez lui.

b. Des propositions sur la table depuis 5 ans

Décrié depuis sa mise en place, **le règlement cristallise les tensions depuis la crise migratoire de 2015**. Le mécanisme est vite devenu un problème pour l'Italie, l'Espagne ou la Grèce, principaux pays d'arrivée pour les migrants. Pour beaucoup d'autres, il a permis de se dédouaner de la responsabilité de l'accueil sur ses partenaires, en affirmant notamment qu'ils n'étaient pas assez rigoureux dans leurs examens de demande d'asile. C'est le cas de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale.

Dans le cadre du « pacte migratoire », Ursula Von der Leyen, présidente de la Commission européenne, a promis « *des mesures pour lutter contre les passeurs, renforcer les frontières extérieures, approfondir les partenariats extérieurs et pour créer des voies légales d'accès* ». Cette annonce reste volontairement floue, l'annonce d'un nouveau mécanisme de solidarité, et non d'une réforme permettant d'éviter les crispations, notamment du groupe dit de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie), peu enclin à l'accueil des réfugiés.

Il ne s'agit pourtant pas de la première tentative de réforme. Un texte dit « Dublin IV » était déjà déposé depuis 2016, proposait par exemple que la responsabilité du premier État d'accueil soit définitive. Il n'a pas abouti. En 2016, un projet de répartition et de quotas obligatoires, imaginé par la Commission, avec le soutien de l'Allemagne, pour remplacer le système du premier pays d'accueil, avait également été imaginé. Les pays du groupe de Visegrad s'étaient opposés à l'idée même de l'accueil d'étrangers.

Le 23 septembre dernier, la Commission européenne a présenté le « Pacte sur la migration et l'asile ». Il s'agit d'un projet de réforme de la politique migratoire européenne mise en place pour l'essentiel avant la crise de 2015. Il intervient après l'échec des négociations du « Paquet asile » initiées en 2016. Prévue initialement pour le printemps 2020, la publication de ces propositions a été plusieurs fois retardée en raison de la situation sanitaire et de la priorité donnée à d'autres échéances européennes importantes comme le plan de relance et le budget 2021-2027.

Le « Pacte pour la migration et l'asile » est composé d'une communication générale et de cinq propositions législatives.

(1) Maître Emmanuelle Naraudau, audition du 23 septembre 2021

Trois nouveaux règlements sont proposés :

– **Un règlement introduisant une procédure de filtrage (« screening ») aux frontières extérieures de l'Union** afin de procéder rapidement à des vérifications d'identité, de sécurité et de vulnérabilité avant d'orienter le ressortissant de pays tiers vers la procédure la plus adaptée ;

– **Un règlement établissant un cadre de gestion de l'asile et de la migration**, qui a vocation à remplacer le règlement Dublin afin d'assurer un plus juste équilibre entre les principes de responsabilité et de solidarité qui doivent présider l'Europe de l'asile. À ce stade, nous ignorons ce qu'est un juste équilibre ;

– **Un règlement de gestion des situations de crises et de force majeure** devant permettre de répondre à des situations imprévisibles et d'urgence par le biais d'aménagements procéduraux et de réponses solidaires.

Par ailleurs, deux ajustements de textes existants sont prévus par la Commission :

– **Une proposition amendée du règlement « Eurodac »** devant permettre une information plus complète sur les demandeurs d'asile et une meilleure appréhension des mouvements secondaires avec des données par individu et non plus seulement par demande ;

– **Une proposition amendée de règlement sur la procédure commune d'asile**, introduisant notamment les nouvelles procédures à la frontière (procédures d'asile et de retour à la frontière).

2. Des positions irréconciliables qui obèrent la conclusion d'un accord signifiant

Lors de son déplacement à Bruxelles le 30 septembre dernier, une délégation de la commission d'enquête a eu l'occasion de rencontrer outre les services de la Commission européenne, des membres de la représentation française mais également des acteurs de la société civile.

Il ressort de ces entretiens qu'il sera très complexe de parvenir à un compromis entre :

– les pays partisans de plus de **solidarité**, essentiellement les pays de premières arrivées qui appellent à dissocier la question du sauvetage en mer qui est une obligation internationale – la convention des Nations Unies sur le droit de la mer dite de Montego Bay du 10 décembre 1982 prévoit que les États côtiers doivent participer au sauvetage par la création d'un service spécialisé et collaborer en la matière avec les États voisins – et celle de la responsabilité inhérente de l'arrivée sur leur sol des migrants. Se retrouvent dans ce groupe de pays les pays de première entrée, Espagne, Italie, Grèce, Chypre et Malte ;

– les pays partisans de plus de **responsabilité**, qui font le reproche aux premiers de ne pas complètement assumer leur rôle de pays responsable de la première demande d’asile et qui subissent les flux secondaires. L’Allemagne et la France sont peu ou prou sur cette position ;

– les pays du **refus**, essentiellement les quatre pays dit de Visegrad (Hongrie, Pologne, Tchéquie et Slovaquie), qui refusent toute responsabilité quant à l’asile. La Pologne et ses voisins qui subissent depuis l’été 2021 les effets de la crise avec le Belarus et voient une nouvelle route migratoire faire de leur territoire un territoire de première entrée vont peut-être faire évoluer leur position. À ce stade, ils se contentent de fortifier leurs frontières, qui sont aussi des frontières extérieures de l’Union européenne.

Enfin, même parmi les pays méditerranéens, les positions ne sont pas unanimes et ceux-ci ne sont pas nécessairement pressés d’aboutir à une réforme du règlement Dublin.

L’Espagne privilégie une approche bilatérale avec les pays de départ et de transit, singulièrement avec le Maroc. Elle ne semble réellement demandeuse d’aucune réforme particulière. L’Italie est peu ou prou dans le même cas. Le ministère italien des affaires étrangères a fait part à la délégation parlementaire de son accord bilatéral avec la Tunisie qui prévoit le retour forcé de 80 Tunisiens par mois lorsqu’il en rentre en moyenne 2 000. Ces approches privilégient les retours volontaires, sachant qu’un nombre important de ces primo-arrivants se déplacent vers des pays plus au nord, dont la France, ou servent de main-d’œuvre d’appoint dans l’agriculture ou la restauration, main-d’œuvre dont manquent ces pays.

La Grèce a en revanche une véritable approche européenne. Elle a accepté l’installation de plusieurs « hotspots » dont celui de Lesbos quand l’Italie n’en possède qu’un seul et l’Espagne aucun. Cette approche grecque est contrainte par la géographie, ce pays étant composé essentiellement d’îles mais également par la géopolitique. La Grèce ne peut pas se permettre une approche bilatérale avec une Turquie bien plus vaste et bien plus peuplée.

En tout état de cause, les divergences apparaissent aujourd’hui trop grandes pour aboutir à une réforme du règlement Dublin satisfaisant.

3. En attendant, le migrant joue au jeu de l’oie

Ces différentes stratégies dessinent un système européen de l’asile complètement éclaté où chaque pays cherche à minimiser sa responsabilité tout en demandant la solidarité des autres.

Le demandeur d’asile lui voit ses droits déniés et continue à être théoriquement renvoyé vers son pays de première entrée. En pratique, peu de décisions de transfert sont exécutées – il n’a pas été possible d’obtenir les chiffres exacts des demandes formulées mais seulement ceux des transferts effectivement

réalisés – et cette situation aboutit à la présence de demandeurs d’asile potentiels qui ne peuvent pas effectivement déposer une demande en préfecture.

NOMBRE DE TRANSFERTS DE DEMANDEURS D’ASILE ENREGISTRÉS SOUS PROCÉDURE DUBLIN EN 2020

Transferts sortants		Transferts entrants	
Allemagne	1 427	Allemagne	3 278
Espagne	489	Royaume-Uni	1 263
Italie	297	Belgique	1 047
Royaume-Uni	220	Grèce (au titre des hotspots)	757
Autres pays	756	Autres	2 044
Total mesures prononcées	3 189		8 389

Source : DGEF

La rapporteure souligne le faible nombre de procédures Dublin réalisées, certes dans une année assez particulière du point de vue sanitaire, avec la conclusion que la France voit plus de personnes entrer sur son territoire qu’en sortir par le biais de cette procédure. De la même façon, seulement 297 personnes ont été reconduites en Italie alors que 201 personnes ont été « dublinées » d’Italie vers la France, soit un nombre faible et sensiblement équivalent. Ce seul chiffre montre l’inanité de ce Règlement et l’extrême urgence d’en sortir.

B. DES CONSÉQUENCES NON NÉGLIGEABLES SUR LES RELATIONS BILATÉRALES AVEC LES PAYS VOISINS, DONT LES MIGRANTS FONT LES FRAIS

La commission s’est particulièrement intéressée à la relation bilatérale franco-italienne fortement compliquée par la question migratoire.

L’Italie, second partenaire commercial de la France avec l’Allemagne est à la recherche de la création d’un véritable couple franco-italien, à l’instar de celui qui existe avec l’Allemagne depuis le traité de l’Élysée. Sur ce sujet, un traité du Quirinal est en préparation qui devrait renforcer les synergies entre les deux pays.

Pour autant, la frontière est toujours en place et les contrôles qui y sont opérés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme relèvent finalement pour une grande part de la gestion des migrations ⁽¹⁾.

À Menton et à Briançon, où la commission d’enquête s’est rendue, le rétablissement de la frontière franco-italienne a des conséquences majeures :

– pour les **personnes migrantes** en premier lieu : prises de risques importantes pour traverser la frontière entraînant de nombreux accidents allant dans

(1) En effet, la France a procédé en novembre 2015 au rétablissement des contrôles à ses frontières sur le fondement de l’article 25 § 1 du Code frontières Schengen (CFS), d’abord institué par un Règlement du 15 mars 2006 et aujourd’hui codifié par le Règlement 2016-399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016. Des points de passage autorisés (PPA) ont été réinstaurés, où des contrôles frontaliers peuvent avoir lieu 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. En 2019, entre 4 000 et 4 500 policiers étaient affectés au contrôle aux frontières.

certains cas dramatiques jusqu'au décès ⁽¹⁾, privations de liberté, parfois durant de longues heures, dans les constructions modulaires attenantes aux services de la police aux frontières, refus d'entrée opposés sans examen individuel de la situation pourtant prévu par le droit et sans possibilité de déposer une demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile ⁽²⁾ ;



Source : photo du local de mise à l'abri de la police aux frontières de Menton transmise par des associations

– mais également pour **d'autres acteurs locaux** : les conducteurs et agents de la SNCF travaillant sur la ligne Vintimille – Menton qui sont régulièrement témoins d'accidents résultant de tentatives de traversée de la frontière, les acteurs du tourisme en montagne, les personnes d'apparence étrangère contrôlées de manière discriminante aux points de passage autorisés, etc.

Les atteintes aux droits à nos frontières ont été abondamment recensées et dénoncées par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, le Défenseur des droits, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et les associations œuvrant sur place. Il est temps d'y mettre un terme.

Recommandation n° 6 : Revenir pleinement au droit commun de la gestion de la frontière franco-italienne – accord Schengen - et redéployer les forces de sécurité

Les autorités italiennes rencontrées lors du déplacement de la délégation à Rome, ont unanimement souhaité une plus grande solidarité de la part de la France. La France a été un des premiers pays à assumer la solidarité européenne. Cette

(1) 27 cas de personnes décédées et 2 disparitions inquiétantes recensées par les associations depuis 2015 à la frontière franco-italienne des Hautes-Alpes, et 23 décès à la frontière des Alpes-Maritimes.

(2) Voir par exemple la décision du TA de Nice n° 1801843 du 2 mai 2018 qui condamne le préfet des Alpes-Maritimes pour violation du droit d'asile. En outre, entre le 8 et le 9 septembre 2021, les associations ont observé le refoulement de 12 personnes, dont 2 familles afghanes, vers l'Italie, personnes qui ont témoigné par la suite avoir émis le souhait de demander l'asile.

solidarité a été formalisée par l'accord de La Valette, accord de septembre 2019 entre l'Allemagne, la France, l'Italie et Malte en vue de relocaliser les migrants sauver en mer.

La rapporteure appelle évidemment à amplifier cette approche en englobant les trois routes méditerranéennes et l'ensemble des pays européens.

Recommandation n° 7 : Pour éviter de nouveaux drames appliquer pleinement l'accord de La Valette sur la répartition : le sauvetage en mer ne vaut pas automatiquement responsabilité de l'État au sens du Règlement Dublin.

C. CRÉER UN VÉRITABLE ASILE EUROPÉEN

Les traités européens donnent une compétence générale à l'Union en matière d'asile. Le droit dérivé – règlement ou directive – peut donc en découler à la suite d'un accord politique entre la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Article 67 (ex-article 61 TCE et ex-article 29 TUE)

1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.
2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.

Article 78 (ex-articles 63, points 1 et 2, et 64, paragraphe 2, TCE)

1. L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents.
2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant :
 - a) un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union ;

1. Des avancées sous la présidence portugaise

Depuis la crise de 2015, le nombre de personnes passées par un premier pays européen avant de venir déposer l'asile ailleurs en Europe, a explosé.

En France, en 2019, plus de 35 000 parmi les 138 000 demandeurs d'asile avaient été déboutés dans un autre pays. Le principal point d'achoppement au niveau européen se situe dans « *l'absence de reconnaissance mutuelle des décisions* », selon Didier Leschi ⁽¹⁾. Ainsi, lorsqu'une personne déboutée de l'asile en Allemagne arrive par exemple en France, elle peut de nouveau déposer une demande dans l'Hexagone à condition d'y avoir séjourné 6 ou 18 mois selon les cas.

Le Règlement EASO ⁽²⁾, qui porte la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, future agence européenne de l'asile, a fait l'objet d'un accord politique sous présidence portugaise au Conseil. **Ce texte permettra de progresser vers une harmonisation des conditions de traitement des demandes d'asile.** La disparité des taux de protection d'un État membre à l'autre constitue, en effet, un problème récurrent. À titre d'exemple, en 2019, le taux de protection des Afghans s'élevait à 21 % en Allemagne, 63 % en France et 93 % en Italie. Il s'avère donc complexe de faire appliquer le règlement Dublin dans toute sa rigueur. L'harmonisation des pratiques et, à terme, des taux de protection, constitue un objectif essentiel.

Une agence européenne pour l'asile

Les représentants du Parlement européen et la présidence du Conseil ont trouvé un accord, le 29 juin 2021, sur la mise en place d'une Agence européenne pour l'asile. Si l'accord trouvé est voté par les députés européens et validé par les chefs d'État ou de gouvernement, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) deviendra l'Agence pour l'asile.

Cette dernière pourra ainsi agir sur la base d'un mandat élargi. En 2021, l'EASO dispose d'un budget de 142 millions d'euros et compte environ 500 employés, présentes à Chypre, en Grèce, en Italie, à Malte et en Espagne. Sur les dix dernières années, l'EASO a enregistré 40 % des demandes d'asile à Chypre, en Grèce, en Italie et à Malte.

La nouvelle agence qui sera dotée de 500 experts (interprètes, gestionnaires de dossiers, spécialistes de l'accueil) sera compétente pour :

- **renforcer la coopération**, y compris avec les pays tiers, et **harmoniser** le traitement des demandes d'asile ;
- **fournir une assistance opérationnelle et technique** aux États membres notamment en cas de situation de crise ;

(1) Audition du 27 mai 2021

(2) Règlement (UE) n ° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

– développer les normes opérationnelles, les indicateurs, les lignes directrices et les bonnes pratiques afin de **faciliter la mise en œuvre du droit de l’UE en matière d’asile**. L’agence aura à sa disposition un **officier aux droits fondamentaux**, responsable d’un nouveau mécanisme de plainte. Il veillera au respect des droits fondamentaux et à leur promotion dans la politique d’asile.

À compter du **31 décembre 2023**, l’agence devra **contrôler le bon respect du régime commun d’asile**, notamment les conditions d’accueil des demandeurs d’asile, les garanties procédurales et la protection des enfants dans les États membres.

Une fois que l’actuel règlement de Dublin sera abrogé, il pourra se mettre en place à la fois :

- un mécanisme de contrôle pleinement effectif ;
- et les dispositions nécessaires concernant la capacité et l’état de préparation des pays de l’UE en cas de pression disproportionnée.

Ainsi la reconnaissance des décisions et l’harmonisation des pratiques sont les deux conditions pour avoir un système européen enfin efficace et efficient.

2. Vers une agence européenne de l’asile au pouvoir élargi sous présidence française

La rapporteure estime que la meilleure manière d’avancer vers une meilleure reconnaissance des décisions et une harmonisation des critères est la création d’une agence européenne de l’asile, non seulement chargée de veiller au respect du droit mais aussi d’instruire les dossiers et de prendre les décisions de protection.

La présidence française de l’Union européenne à compter du 1^{er} janvier 2022 devrait porter cette proposition avec force.

Recommandation n° 8 : sous présidence française de l’Union européenne, créer une Agence de l’asile européen qui aura la capacité de se prononcer sur des demandes d’asile

Certains pourraient craindre la perte de souveraineté qui résulterait de la création d’un OFPRA européen. Elle serait pourtant minime. En effet, tant les traités que les textes de droit dérivé organisent des clauses de souveraineté. L’article 72 du TFUE indique que les dispositions adoptées dans le cadre de l’espace de liberté, de sécurité et de justice ne portent « *pas atteinte à l’exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l’ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ». Cette clause de souveraineté générale constituera une première limite. D’autre part, il ne fait aucun doute que les États membres s’attacheraient à introduire dans la législation dérivée établissant un OFPRA européen une, voire plusieurs, dispositions définissant les circonstances dans lesquelles ils pourraient recouvrer leur pouvoir de décision en matière d’asile.

En revanche, les gains que l'on peut en attendre sont majeurs :

- l'apaisement des relations entre les pays de l'Union européenne ;
- la détermination d'une vraie répartition des bénéficiaires de l'asile en fonction de la population du pays, de ses capacités et des souhaits des bénéficiaires eux-mêmes ;
- la décorrélation entre le pays responsable et le pays de première entrée, et donc la fin avec des transferts coûteux et source de crispation entre partenaires européens ;
- l'amélioration du taux de reconduite : dès lors qu'un demandeur aura vu sa demande rejetée par l'agence et les différents recours épuisés, il aura vocation à être reconduit.

DEUXIÈME PARTIE

ADAPTER NOTRE ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE À LA RÉALITÉ DES MIGRATIONS

I. RENFORCER LA DIMENSION INTERMINISTÉRIELLE DES POLITIQUES MIGRATOIRES

Après la seconde guerre mondiale, la politique d'immigration était partagée entre le ministère des affaires étrangères, le ministère des affaires sociales et le ministère de l'intérieur. Ce partage a globalement bien fonctionné pendant quarante ans, chaque ministère ayant ainsi son approche de la question migratoire. Progressivement, les préoccupations d'ordre sécuritaire l'ayant emporté, le ministère de l'intérieur a largement fait valoir son point de vue au détriment des autres administrations au nom de la recherche d'efficacité.

A. LA RÉFORME DE 2007 A DONNÉ AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR UNE COMPÉTENCE EXCLUSIVE POUR L'ASILE ET LES MIGRATIONS

En 2007, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement est créé. La co-tutelle de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France lui est confiée, avec le ministère des affaires étrangères, par le décret n° 2007-999 du 31 mai 2007. Depuis, la concentration de l'ensemble des problématiques migratoires n'a cessé de s'accentuer. En effet, à la disparition du ministère en charge de l'immigration en 2010, au lieu de revenir à une répartition des compétences, le choix a été fait de leur transfert au ministère de l'intérieur.

1. La Direction générale des étrangers en France (DGEF), concentre les moyens et la conduite de la politique migratoire

Aujourd'hui, la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur, qui a été créée en 2013, est amenée à conduire la politique migratoire dans son ensemble, soit directement, soit à travers les deux opérateurs dont elle assure la tutelle : l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

En effet, la DGEF est chargée au sein du ministère de l'intérieur de la politique d'immigration, d'asile, d'intégration et d'accès à la nationalité française. Elle agit dans les domaines qui couvrent l'essentiel du parcours des étrangers en

France : entrée sur le territoire, séjour, travail, lutte contre l'immigration irrégulière, asile, intégration, naturalisation.

La DGEF est compétente pour traiter :

- de la réglementation en matière de visas ;
- des règles générales en matière d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers ;
- de la lutte contre l'immigration irrégulière, le travail illégal et la fraude documentaire ;
- de l'asile ;
- de l'accueil et de l'accompagnement des étrangers primo-arrivants ;
- de l'accès à la nationalité française, essentiellement par décret et par mariage.

Or, la question migratoire, les conditions d'entrée sur le territoire mais aussi l'accueil et l'intégration des migrants nécessitent la mise en synergie un nombre important de politiques publiques intérieures, mais aussi extérieures.

Le ministère de l'intérieur lui-même a dû s'adapter en créant en son sein en 2020 une délégation des affaires européennes internationales (DAEI) qui est notamment chargée de conduire les travaux liés à la présidence française de l'Union européenne, en lien étroit avec l'ensemble des services compétents au sein du ministère, avec la représentation permanente auprès de l'Union européenne, le ministère des Affaires étrangères et le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). En effet, bien que l'immigration soit une affaire pleinement européenne, comme l'a précisé M. Cyril Piquemal, directeur adjoint de la direction de l'Union européenne au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à la commission : *« La mission de la direction de l'Union européenne du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères consiste à accompagner la négociation [du pacte sur l'immigration et l'asile] de sorte qu'elle se déroule dans les meilleures conditions possibles en regard de nos intérêts, étant entendu que le ministère de l'intérieur pilote ces questions ».*

2. Une intégration indispensable des politiques migratoires qui permette de dépasser la seule gestion policière de l'immigration

La commission d'enquête a, tout au long de ses travaux, recueilli des témoignages répétés et concordants de ruptures de parcours pénalisantes ou de difficultés administratives inutilement bloquantes qui proviennent d'un manque de coordination des intervenants, voire de leur absence de dialogue résultant d'approches irréconciliables.

La commission d'enquête a pu constater sur le territoire, en particulier à Calais, Menton et Briançon, que les relations entre le tissu associatif, les services de l'État et les collectivités locales, étaient particulièrement conflictuelles. Au mieux, des réunions ont parfois lieu mais, selon les acteurs, elles ne permettent aucune avancée concrète ; au pire, le dialogue est totalement rompu.

M. Jacques-Henri Stahl a fait part à la commission de ce même constat, apparu lors de ses travaux sur la simplification du droit des étrangers, et de la difficulté de mener un dialogue constructif : « le sujet de la situation des étrangers est devenu si conflictuel que les capacités de dialogue entre les services administratifs et les différents acteurs ont progressivement disparu. Autrefois, les situations individuelles particulièrement difficiles pouvaient faire l'objet d'échanges directs entre des associations, des avocats et l'autorité préfectorale, ce qui pouvait ponctuellement permettre de dépasser les difficultés. Cela ne relève pas de la question de la structure administrative, mais de l'état d'esprit des administrations et des contraintes politiques qui pèsent sur elles et de l'attitude des leurs partenaires ».

Pourtant, assurer sur le territoire français un accueil conforme aux valeurs de la République et aux engagements internationaux qui nous obligent, ne sera possible que **si une gouvernance intégrée des migrations et de l'asile se met en place**, associant l'ensemble des acteurs ministériels, locaux, associatifs et les entreprises.

B. RÉFORMER NOTRE OUTIL POLITICO-ADMINISTRATIF

1. Un virage important a été pris, en 2018, avec la création de la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés

Au début de l'année 2018, une Délégation interministérielle chargée de l'accueil et de l'intégration des réfugiés a été instituée, auprès du ministre de l'intérieur, avec pour mission de participer à la définition et à l'animation de la politique d'accueil et d'intégration des réfugiés.

La délégation joue un rôle moteur dans la coordination de l'action des différentes administrations sur ces sujets, avec pour ce qui concerne le logement des réfugiés, la Délégation interministérielle à l'habitat et à l'accès au logement (DIHAL), **mais aussi dans l'implication des collectivités territoriales.**

Elle accompagne les personnes réfugiées dans la maîtrise de la langue française et dans la prise en charge sanitaire et sociale. Elle facilite leur accès à l'emploi, au logement, à la formation, à l'éducation, à la culture et aux droits. Elle mobilise les territoires, les associations, la société civile et les personnes réfugiées et elle participe, en lien avec la DGEF, au suivi des réfugiés « réinstallés ».

La dimension territoriale de co-construction est essentielle ; elle passe par les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés.

Les contrats Ctair de La DIAIR

Ces contrats sont signés entre les collectivités territoriales et les préfetures afin de mettre en œuvre des actions concrètes pour les bénéficiaires de la protection internationale.

Les actions, généralement portées par des partenaires associatifs et parfois par la collectivité, s'inscrivent dans les axes définis dans le cadre de la Stratégie Nationale pour l'Accueil et l'Intégration des Réfugiés. Elles répondent à des besoins en matière d'accès aux soins, au logement, à la formation linguistique, à l'emploi et aux offres sportives et culturelles.

En 2019 et 2020, 11 métropoles se sont engagées dans la démarche de la contractualisation proposée par la Diar : Brest, Dijon, Lyon, Grenoble, Nantes, Toulouse, Rennes, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Nancy et Strasbourg. 7 contrats sont en cours de signature

Le champ de **compétence de la délégation interministérielle est cependant limité aux personnes bénéficiant d'une protection internationale**, conformément à sa mission de pilotage de l'accueil et de l'intégration.

La rapporteure considère cette approche interministérielle comme primordiale. Le fait que l'immigration soit sous l'égide du ministère de l'intérieur depuis 2007 ne sert pas la prise en charge des personnes migrantes sous les angles de la santé, de la formation ou de l'insertion professionnelle. Chacun a en effet son métier, et il va de soi que l'accompagnement de ces personnes ne doit pas se limiter au volet administratif.

Il convient cependant d'aller plus loin dans l'interministérialité.

2. Consacrer et étendre la gestion interministérielle des questions migratoires en renforçant le rôle et les moyens de la DIAIR

La DIAIR est une administration de mission, catalyseur de transformation comme le rappelle son délégué, Alain Régnier. Elle n'a pas vocation à se transformer en une nouvelle administration spécialisée si elle veut conserver son efficacité. Sa mission est, en effet, d'animer et mettre en œuvre des projets avec une équipe dédiée et qui mobilise via des postes budgétaires les administrations du ministère de l'intérieur et des ministères de l'éducation nationale, des solidarités et de la santé, de la transition écologique, et du travail, de l'emploi et de l'insertion.

Pour traiter la question migratoire au bon niveau, la rapporteure propose d'accélérer la dynamique impulsée en 2017 en associant le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'intérieur, le ministère de la santé et des solidarités, le ministère de la cohésion des territoires et le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion et le ministère de l'enseignement supérieur au sein d'une délégation interministérielle renforcée dont les missions seraient **étendues à l'ensemble des migrants** et non plus seulement aux seuls réfugiés.

La tutelle de l'OFPRA et de l'OFII devrait également lui être confiée et sa **mission d'impulsion des actions sur les territoires consacrés**.

Cette délégation pourrait alors devenir un **Haut-commissariat aux migrations** placé auprès du premier ministre

Recommandation n° 9 : Transformer la DIAIR en Haut-commissariat placé auprès du Premier ministre aux compétences renforcées en la dotant des moyens adaptés à ses nouvelles missions dans l'objectif d'une gouvernance intégrée des politiques migratoires, associant l'ensemble des acteurs ministériels (principalement l'intérieur, des affaires étrangères, du travail, du logement et de la santé), les acteurs locaux, associatifs et les entreprises.

II. LA MÉDIATION INTERCULTURELLE ET LA PARTICIPATION POUR FLUIDIFIER LES RELATIONS ENTRE LES ACTEURS

À Calais principalement, mais également à Menton et à Briançon, la commission a constaté un « dialogue impossible » entre les associations, l'État, les collectivités locales et les personnes exilées.

A. LA MÉDIATION INTERCULTURELLE, OUTIL DE LA RESTAURATION DU DIALOGUE

Les crispations sont nombreuses autour des camps de migrants alors que le dialogue serait tout à fait perfectible.

La situation à Calais en ce mois d'octobre 2021 en témoigne encore. Alors qu'une grève de la faim en soutien aux migrants du Calais est en cours, le Gouvernement a décidé d'envoyer, à compter du 27 octobre 2021, un médiateur, en la personne de Didier Leschi, directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Sa mission sera une « *mission de contact* ».

La rapporteure salue cette décision mais note tout de même que la recherche de solutions ne devrait pas attendre d'en arriver à une situation de crise inextricable pour être mises en œuvre.

Plus largement, lors du déplacement à Lampedusa, la délégation a pu noter le rôle joué par les médiateurs interculturels – parlant plusieurs langues –. Leur présence dans le camp est tout à fait essentielle pour rapprocher les points de vue d'acteurs à la culture professionnelle si éloignée.

L'expérience italienne est à ce titre éclairante. En tant que premier contact auquel le réfugié a affaire à son arrivée, le médiateur joue un rôle déterminant, qui peut conditionner la suite de son parcours : il traduit, informe, et joue les intermédiaires avec les autorités locales. Il renseigne le migrant sur ses droits et sur les services auxquels ils ont accès dans ce nouveau pays. Il leur explicite également les différences culturelles utiles à connaître pour évoluer en pays étranger, tout en transmettant les informations essentielles aux travailleurs humanitaires.

Il s'agit d'une véritable compétence. L'université de Catane en Sicile a mis en place un cursus de formation d'un an comme « *une formation de conseillers et d'informateurs spécialisés dans le domaine des droits civils, de la migration et de la médiation culturelle et linguistique* »

La rapporteure recommande de généraliser l'intervention locale de médiateurs, notamment dans les points de crispation : côtes de la Manche, Mention, Briançon, nord de Paris... *etc.* Des formations du type de celle mises en place en Italie pourraient voir le jour dans les centres de formation français.

Recommandation n° 10 : Créer de véritables filières de médiateurs interculturels issus des associations, des collectivités et des services de l'État pour dénouer des situations de conflits ou d'incompréhension entre les acteurs

B. LA PARTICIPATION DES MIGRANTS : FAIRE ENTENDRE LEUR VOIX

Les migrants sont les premiers usagers des politiques de l'immigration. Pourtant ce sont les derniers à qui l'on songe à demander leur avis, à consulter pour profiter de leur expérience et d'un regard qui sort du cadre strictement franco-français. Qui mieux que les migrants eux-mêmes connaissent le bien-fondé et les conditions de l'efficacité des politiques qui s'adressent à eux ?

Témoignage de Mathieu Tardis, chercheur à l'IFRI

Nous sommes convaincus que la société d'accueil a, au moins à deux égards, à tirer des bénéfices de la participation des personnes exilées. Premièrement, une participation développe le pouvoir d'agir et le sentiment de citoyenneté, facteurs d'intégration. Deuxièmement, la participation permet d'améliorer l'efficacité des programmes d'accueil et d'intégration. Demander aux personnes exilées de penser, d'évaluer et de mettre en œuvre ces programmes permet de s'assurer qu'ils répondent réellement aux besoins des adressés.

C'est bien un mouvement de fond qu'il est indispensable d'opérer pour transformer l'approche de l'administration qui place souvent le bénéficiaire d'une politique en position de sujet et non d'acteur en mesure de contribuer à la construction des politiques publiques et à leur évaluation, selon les termes mêmes du délégué interministériel Alain Reignier. ⁽¹⁾

En complément des initiatives qui ont été prises localement, notamment par des conseils municipaux, viennent de se mettre en place, à l'initiative de la DIAIR, de l'IFRI et l'UNHCR, une Académie pour la participation des réfugiés qui se veut une instance de participation au niveau national. Les réfugiés qui en sont membres n'en font pas partie en tant que représentants des réfugiés, fonction pour laquelle ils n'auraient pas de légitimité particulière ; ils ne sont pas non plus de simples témoins partageant leur expérience mais bien des experts des questions de migration avec

(1) Audition du 23 septembre 2021

l'objectif immédiat de faire partie des comités de sélection des associations et des fondations des projets relatifs aux migrants.

Participer, c'est d'abord rendre visible. À ce titre, la rapporteure se félicite du choix qui a été fait de constituer avec l'Académie, une instance paritaire entre les hommes et les femmes.

Participer c'est aussi l'œuvre de tous. En octobre 2018 a été ouvert dans le cadre du Service civique, le programme Volont'R ouvrant l'engagement citoyen à des jeunes réfugiés. Selon le bilan dressé par le délégué interministériel, ce programme qui a mobilisé plus de 10 000 jeunes sur trois ans sur des missions d'accompagnement des réfugiés, a permis d'intégrer 1 000 réfugiés volontaires en service civique.

La rapporteure soutient ces initiatives et leur poursuite sachant que cela demande une action déterminée à la fois pour surmonter l'obstacle de l'absence de maîtrise du français et la difficulté à toucher les personnes depuis longtemps sur le territoire mais qui restent pourtant à l'écart.

Recommandation n° 11 : Encourager et faire monter en puissance toutes les formes de participation des réfugiés à la définition des politiques dont ils sont les bénéficiaires directs et à l'évaluation de leur mise en œuvre.

III. LE PARLEMENT NE PEUT RESTER À L'ÉCART DES CHOIX DE POLITIQUE MIGRATOIRE

A. POUR UN DÉBAT ANNUEL PLUS SYSTÉMATIQUE AU PARLEMENT

Dans le rapport pour avis présenté par la commission des affaires étrangères, à laquelle appartiennent le président et la rapporteure, sur le projet de loi « immigration et asile » de 2018, il avait été recommandé la tenue d'un débat annuel à l'Assemblée nationale sur l'immigration. Le 30 septembre 2019, s'est tenu en séance publique le premier débat parlementaire annuel sur les questions migratoires. Le dernier s'est tenu en juin 2021.

Ce débat est organisé selon les modalités prévues par l'article 50-1 de la Constitution qui dispose que : « *Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.* »

Au regard des dispositions constitutionnelles, la systématisation devrait prendre la forme d'un engagement politique du Gouvernement devant la représentation nationale.

En France, la politique migratoire a le plus souvent été gérée sans véritablement associer le Parlement quant à ses objectifs, sur ce que l'on veut faire de l'immigration en France ce qui s'avère finalement propice à toutes les instrumentalisation. Nous sommes toujours dans une logique d'urgence et de réaction défensive. Les Françaises et les Français ont l'impression que nous sommes en crise migratoire permanente, alors que ce n'est la réalité est autre et que, quand elles surviennent, les crises humanitaires sont parfois largement créées par l'absence d'anticipation ou d'organisation des flux.

Alors que l'examen d'une loi de programmation, en début de législature, au cours de laquelle seraient débattues les capacités d'accueil de notre pays et voté un nombre déterminé de migrants que nous pourrions accueillir ferait beaucoup pour apaiser les passions autour de l'immigration et éviterait une instrumentalisation permanente. Ce nombre pourrait concerner tous les types de migrations, y compris la question de l'asile.

La question de l'immigration de travail trouverait parfaitement sa place au cours de l'examen d'un tel projet de loi. En définitive, la rapporteure estime que les Parlementaires doivent avoir un vrai pouvoir de décision sur les métiers en tension mais également sur un nombre plafond que la France peut accueillir.

Ces avancées s'inscriraient dans une dynamique impulsée depuis 2017. En effet, au cours du débat parlementaire de 2019, la modernisation de la politique d'immigration professionnelle a été réaffirmée. Celle-ci passe par la facilitation du recrutement d'étrangers dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre. La liste des métiers en tension a été réactualisée pour la première fois depuis 2008. La marge de manœuvre des Parlementaires continue malheureusement à être marginale. Le Gouvernement annonce des décisions prises préalablement et ailleurs.

B. LA LISTE DES PAYS SÛRS : UNE DÉCISION POLITIQUE ET NON ADMINISTRATIVE

Le débat parlementaire devrait être le lieu où se discute et se décide la question des pays sûrs. La détermination de cette liste est une question politique, ce n'est pas seulement une liste administrative fixée par le conseil d'administration de l'OFPRA, sous le contrôle du Conseil d'État.

La liste de 16 pays établie par l'OFPRA expose, en effet, les ressortissants des pays en question à une procédure d'expulsion dès le rejet de leur demande d'asile en première instance, avant même un éventuel recours. À la suite d'un recours, le Conseil d'État a retiré, vendredi 2 juillet 2021, les Républiques du Bénin, du Sénégal et du Ghana de la liste, notamment du fait des risques encourus par les personnes LGBT+. L'arrêt est particulièrement motivé sur ce point : « *Compte tenu de l'existence de dispositions législatives pénalisant les relations homosexuelles au Sénégal et au Ghana et de la persistance de comportements, encouragés, favorisés ou simplement tolérés par les autorités de ces pays, conduisant à ce que des personnes puissent effectivement craindre d'y être exposées à [des] risques,*

l'OFPRA ne pouvait, sans commettre d'erreur d'appréciation, tenir ces États pour des pays d'origine sûrs dans l'examen des demandes présentées par leurs ressortissants. »

Il s'agit évidemment d'une appréciation politique de l'OFPRA, auquel le Conseil d'État a substitué la sienne. Il apparaît pourtant évident que c'est le Parlement qui a la légitimité pour avoir le dernier mot en la matière. Le Parlement pourrait par exemple apporter son appréciation en votant sur une liste actualisée chaque année au cours du débat parlementaire.

Recommandation n° 12 : Rendre au Parlement toutes ses prérogatives en lui donnant la possibilité de se prononcer à l'occasion d'un débat annuel et du vote d'une loi de programmation par législature notamment sur la capacité d'accueil de la France, sur la liste des métiers en tension nécessitant une immigration de travail mais aussi sur la liste des pays sûrs.

*

* *

TROISIÈME PARTIE

L'ACCÈS DES PERSONNES MIGRANTES AUX DROITS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS : UNE PROMESSE DE LA RÉPUBLIQUE INSUFFISAMMENT TENUE

I. L'ACCÈS AU DROIT

A. L'IMPÉRATIVE SIMPLIFICATION DU DROIT DES ÉTRANGERS

Le caractère excessivement complexe du droit des étrangers fait depuis longtemps l'objet d'un **large consensus**. À la source de cette complexité qui a fini par rendre la règle illisible, des modifications législatives et réglementaires incessantes, une pluralité de délais applicables, la multiplication de règles particulières, l'intervention de plusieurs ordres de juridiction mais aussi des « *répétitions, renvois et dérogations multiples* » comme l'a récemment rappelé le Conseil d'État ⁽¹⁾.

Il en découle des conséquences délétères pour l'ensemble des acteurs concernés : pour les **personnes étrangères** au premier chef, pour l'**administration**, les agents publics peinant à mettre en œuvre cette politique publique et aussi pour les **juridictions**, la complexité générant elle-même des contentieux. « *Ce maquis procédural finit par perdre et décourager tous les acteurs, mais aussi par engendrer des coûts de compréhension, d'organisation et de mise en œuvre, qui finalement finissent par dépasser les gains d'efficacité espérés lors de la mise en place des changements réglementaires* » dénonce Jacques-Henri Stahl lors de son audition devant la commission, le 6 octobre 2021.

(1) 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, Étude du Conseil d'État à la demande du Premier ministre, mars 2020.

Le contentieux des étrangers devant les juridictions administratives

Le contentieux des étrangers fait intervenir trois juges différents : le **juge administratif**, qui apprécie la légalité des décisions prises dans le cadre d'une activité de police administrative, le **juge judiciaire** et en particulier le juge des libertés et de la détention, compétent lorsque l'étranger est privé de liberté du fait d'un placement en rétention en vue de son éloignement forcé du territoire, et enfin la **Cour nationale du droit d'asile**, qui connaît des contentieux relatifs à l'asile.

*

Le contentieux des étrangers constitue en effet le principal type de contentieux dont les **juridictions administratives** sont saisies. **En 2019, il a représenté 18 086 affaires**, soit 40 % des affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs et 50 % de celles enregistrées devant les cours administratives d'appel.

Le Premier ministre, par lettre du 31 juillet 2019, a demandé au Conseil d'État de procéder à une étude de l'ensemble des règles qui régissent le contentieux des étrangers pour déterminer les mesures réglementaires et législatives susceptibles de simplifier les procédures ⁽¹⁾.

Le Conseil d'État a mis en lumière quatre grands constats : (i) « *l'extraordinaire complexité* » des textes et procédures applicables, (ii) l'exigence de célérité de certaines procédures, qui porterait une atteinte excessive à l'effectivité du droit au recours, (iii) l'examen partiel de la situation des étrangers par l'administration et certaines inadaptations procédurales conduisant à la multiplication des recours contentieux et (iv) certains dysfonctionnements administratifs, qui ont des répercussions sur les procédures contentieuses.

L'étude propose, pour simplifier le droit des étrangers, de notamment :

- remplacer la douzaine de procédures juridictionnelles actuelles par trois procédures, une procédure ordinaire et deux procédures d'urgence ;
- définir la procédure applicable au contentieux des différentes décisions administratives (telles que les OQTF, l'application du Règlement Dublin...) en fonction des exigences réelles de célérité de l'action administrative.

Pleinement consciente de ce défi, la rapporteure a à cœur, dans les préconisations qu'elle formule dans le cadre du présent rapport, de ne pas contribuer à accroître la complexité. **Cela nécessite, d'aborder la question migratoire comme un enjeu structurel et permanent de nos sociétés et non comme une réponse ponctuelle à apporter en réaction aux soubresauts de l'opinion publique.**

Elle recommande donc la poursuite d'un objectif de simplification du droit des étrangers :

– *via* des ajustements **ponctuels** quand cela est possible (simplification de certains titres de séjour, par exemple la création d'un titre de séjour unique en

(1) 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, Étude du Conseil d'État à la demande du Premier ministre, mars 2020.

remplacement des cartes de séjour « salarié » et « travailleur temporaire », prévue par l'article 52 de la loi du 10 septembre 2018 et non mise en place)⁽¹⁾ ;

– mais aussi par une évolution **structurelle**, en mettant en œuvre des recommandations de l'étude du Conseil d'État *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, transmises au Premier ministre en mars 2020 et qui n'ont pas été examinées en raison du contexte sanitaire.

B. LES DIFFICULTÉS GÉNÉRÉES PAR LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES

La dématérialisation de certaines procédures en matière de droit des étrangers assure d'**incontestables progrès** : elle permet d'éviter aux personnes de se déplacer, donc de poser des jours de congé ou de manquer des cours, et de devoir patienter, parfois des heures durant, devant les préfetures.

Ces évolutions numériques, qui offrent de nouveaux moyens d'accès aux services publics, devraient être un levier d'amélioration du service aux usagers en permettant de gagner du temps dans l'examen des dossiers. Or, le constat est clair, la dématérialisation porte **trop souvent atteinte, dans sa mise en œuvre, à l'effectivité de l'accès aux droits**.

Témoignage de La Cimade, Mme Sarah Belaisch, le 9 juin 2021

La Cimade a créé il y a quelques années un robot qui interroge les plages de rendez-vous disponibles dans les préfetures. Dans certaines préfetures, le robot évoque l'impossibilité de prendre rendez-vous dans près de 100 % des cas. La dématérialisation apparaît aujourd'hui comme un système de tri des personnes qui sollicitent un titre de séjour. Les personnes sans papier sont les plus touchées par cette situation, maintenues à distance de la procédure de régularisation parfois durant une année. La fermeture des guichets fabrique des sans-papiers : des personnes perdent le renouvellement de leur titre de séjour du fait de l'incapacité du service public à respecter ses obligations légales.

Deux dispositifs doivent être distingués ici : la prise des rendez-vous en préfeture *via* des plateformes numériques, et la dématérialisation des procédures de constitution des dossiers de demande.

1. La mise en place de plateformes numériques de prise de rendez-vous : un problème ancien non-résolu

Certaines démarches en matière de séjour des étrangers, variables selon les préfetures, sont subordonnées à la prise préalable d'un rendez-vous en ligne avec les services de celles-ci. En janvier 2021, 84 préfetures et sous-préfetures recouraient à cet outil, la crise sanitaire ayant encore accéléré cette évolution.

(1) M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, rapport n° 4195 fait au nom de la commission des Finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année 2020, annexe n° 28, Assemblée nationale, XV^e législature, 26 mai 2021.

Or, paradoxalement, comme l'ont avancé plusieurs associations, « *la dématérialisation imposée pour accéder au guichet des préfectures est devenue la difficulté centrale d'accès aux droits de nombre de personnes étrangères, presque partout en France* »⁽¹⁾. Le Défenseur des droits dans sa décision n° 2020-142 du 10 juillet 2020 a dénoncé le fait que certaines préfectures allaient jusqu'à « *refus[er] systématiquement d'accorder des rendez-vous aux personnes qui en font la demande par tout moyen autre que la plateforme dédiée, y compris pour les demandes les plus urgentes* ».

Le problème structurel à l'origine des difficultés de prise de rendez-vous est celui d'un **sous-dimensionnement des services préfectoraux chargés du droit des étrangers**. Il faut noter que l'accélération de la délivrance d'un plus grand nombre de titres pluriannuels, qui évite la multiplication des procédures, serait un facteur d'amélioration de cette situation. Il reste que, tel que souligné par la Défenseuse des droits dans son avis n° 21-03 du 28 avril 2021 « *la raison la plus fréquemment invoquée pour expliquer le nombre insuffisant de créneaux de rendez-vous est celle du nombre insuffisant d'agents à même d'accueillir les usagers et d'instruire les demandes* ». D'importants efforts budgétaires ont pourtant été entrepris. De fait, ils demeurent insuffisants face à l'augmentation des demandes.

Les effectifs de services étrangers ont crû de 375 ETP entre 2016 et 2021 dans le cadre du plan « préfectures nouvelles générations », soit une augmentation de 11,2 %. Le renforcement des effectifs permanents s'est doublé d'un recrutement important de vacataires : 83,5 ETP en 2017, 100 ETP en 2018, 113 ETP en 2019 et 610 ETP en 2020⁽²⁾.

Dès lors, l'engorgement physique devant les préfectures est rapidement devenu un **engorgement numérique, aggravé par le retard pris pour le traitement des dossiers accumulés pendant la crise sanitaire de 2020**. « *Dans certains départements, les usagers qui se rendent quotidiennement sur les sites de prise de rendez-vous parviennent très difficilement à se connecter et les créneaux ouverts par l'administration sont presque instantanément remplis* ». En conséquence, « *se développent [...] des pratiques de piratage des systèmes d'information et de revente illégale des créneaux disponibles* »⁽³⁾.

Ces obstacles à la fois administratifs et matériels ont **des conséquences lourdes pour les personnes étrangères**. Le Défenseur des droits précise qu'à la veille de l'entrée en vigueur des mesures de confinement, il était par exemple devenu quasiment impossible d'obtenir un rendez-vous pour déposer une demande

(1) Communiqué « *Dématérialisation imposée pour les titres de séjour : la préfecture de Vienne devant le tribunal administratif* », la Cimade, Ligue des droits de l'Homme, et GISTI, 3 février 2021.

(2) Rapport n° 4195 fait au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, XV^e législature, 26 mai 2021.

(3) 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, Étude du Conseil d'État à la demande du Premier ministre, mars 2020.

d'admission exceptionnelle au séjour dans des départements de la région parisienne. Dans certains départements, de nombreux conjoints de Français ne parvenaient pas à obtenir de rendez-vous depuis plusieurs mois pour le renouvellement de leur titre de séjour » ⁽¹⁾.

Les conséquences en sont d'autant plus importantes que, lorsqu'aucun rendez-vous n'est disponible, **les personnes ne peuvent obtenir aucun document attestant de leurs tentatives**. Il est pourtant essentiel qu'elles puissent justifier de leurs démarches vis-à-vis de la préfecture et des services de police car un contrôle de leur droit au séjour se traduira potentiellement par une retenue au commissariat pour vérification et leur placement en centre de rétention en vue de leur éloignement.

Ces dispositifs ont également des conséquences pour le **fonctionnement de la justice** confrontée à un **nombre massif de procédures juridictionnelles simplement destinées à contraindre l'administration à accorder un rendez-vous en préfecture**. Les avocats demandent des « référés mesures utiles », leur prestation facturant « *non plus des services juridiques, mais l'accès au service public* » dont ils sont devenus les auxiliaires. Les juges se consacrent à l'examen de ces demandes et « *le reste du contentieux prend du retard* » ⁽²⁾.

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans une décision du 27 novembre 2019 ⁽³⁾ : « *le décret du 27 mai 2016* ⁽⁴⁾ *ne saurait avoir légalement pour effet de rendre obligatoire la saisine de l'administration par voie électronique [...] Les difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour prendre rendez-vous par voie électronique dans les préfectures [...] trouvent leur origine dans des décisions rendant obligatoires de telles prises de rendez-vous* ».

En conséquence, la rapporteure demande qu'il **soit mis fin à une situation inacceptable qui dure depuis trop longtemps**. Il doit toujours y avoir une alternative à la prise de rendez-vous dématérialisée, ne serait-ce que pouvoir prendre en compte les situations d'urgence.

2. Les conséquences pour les usagers de la dématérialisation des procédures

La plateforme ANEF (administration numérique des étrangers en France) est appelée à succéder à l'ancienne application AGDREF, qui date de 1993. Elle doit permettre, d'ici la fin de l'année 2022, la dématérialisation de l'ensemble des demandes de titre de séjour et d'accès à la nationalité française. Le programme ANEF doit permettre, selon le Gouvernement, un gain de temps pour les usagers,

(1) Décision du Défenseur des droits n° 2020-142, 10 juillet 2020.

(2) Audition de Mme Laurence Roques, avocate et présidente de la commission Libertés et droits de l'homme du CNB, 6 octobre 2021.

(3) CE, décision n° 422516, La Cimade & autres, 27 novembre 2019.

(4) Décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique.

une réduction du nombre de passages physiques en préfecture et des économies de fonctionnement (estimées à environ 15 millions d'euros par an) ⁽¹⁾.

La dématérialisation des procédures dans leur totalité pose des difficultés de nature à porter atteinte aux droits des personnes concernées. « *Les personnes vont désormais créer et nourrir des dossiers via le site FranceConnect, ce qui engendre des numéros de dossiers, mais rien ne se passe ensuite, et aucun recours n'est possible* » ⁽²⁾. Dans les faits, les publics reçoivent, après dépôt numérique de leur dossier, **une notification du type « votre dossier est en construction », qui n'a pas la valeur juridique du récépissé** qui est remis lors des dépôts physiques des dossiers dans les préfectures, récépissé permettant de régulariser le séjour et de faire courir le délai de recours. Il est en effet logique qu'une vérification des pièces transmises et de la complétude du dossier soit opérée avant toute remise de récépissé.

Pour prendre en compte cette situation, depuis le décret du 24 mars 2021 ⁽³⁾, l'article R. 431-15-1 du CESEDA prévoit que « *le dépôt d'une demande présentée au moyen du téléservice [...] donne lieu à la délivrance immédiate d'une attestation dématérialisée de dépôt en ligne. Ce document ne justifie pas de la régularité du séjour de son titulaire* ». Cette disposition, si elle n'apporte aucune modification à l'existant, sécurise juridiquement la pratique. En revanche, il est désormais prévu qu'une **attestation de prolongation de l'instruction, qui justifie de la régularité du séjour, peut ensuite être remise, « lorsque l'instruction d'une demande complète et déposée dans les délais [...] se poursuit au-delà de la date de validité du document de séjour détenu ». Cette attestation est donc prévue dans les cas de renouvellement de titres. Il faut préciser qu'elle peut également être remise dans le cadre de certaines primo-demandes précisées au troisième alinéa du même article ⁽⁴⁾, à condition que celles-ci soient complètes et déposées dans le respect des délais. Il convient désormais de veiller à la bonne application de ces dispositions, ce qui ne semble pas être encore le cas selon certaines remontées du terrain ⁽⁵⁾.**

La dématérialisation pose aussi des difficultés d'accès aux droits pour **certains publics « dépourvus d'accès à la langue et d'accès matériel à la connexion internet »** ⁽⁶⁾.

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2022, programme 216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

(2) Audition de Mme Laurence Roques, avocate et présidente de la commission Libertés et droits de l'homme du CNB, 6 octobre 2021.

(3) Décret n° 2021-313 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titre de séjour.

(4) Les demandes de titre de séjour d'étrangers qui séjournent déjà en France, mentionnés aux 2°, 3° et 4° de l'article R. 431-5 du CESEDA (par exemple : la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « stagiaire ICT », la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » pour les étrangers qui atteignent dix-huit ans et qui ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance, etc.)

(5) Notamment de la Fédération des étudiants et stagiaires sénégalais de France (FESSEF).

(6) Audition de Mme Laurence Roques, avocate et présidente de la commission Libertés et droits de l'homme du CNB, 6 octobre 2021.

Témoignage de Mme Laurence Roques, avocate et présidente de la commission Libertés et droits de l'homme du Conseil national des barreaux, 6 octobre 2021.

« La dématérialisation suppose une certaine culture, une certaine intelligence et des moyens, et rend invisible l'absence de moyens de la fonction publique. Le problème est que le téléservice s'est aujourd'hui généralisé, y compris pour les premières demandes ou encore pour l'admission exceptionnelle au séjour. [...] Cela peut concerner une personne qui travaille de manière précaire depuis 10 ans ou encore une personne qui est allée au front du Covid-19 pendant de nombreux mois ».

Là aussi, il est indispensable **qu'en parallèle de l'outil numérique continuent d'exister des points de contacts physiques**. Les associations font un travail remarquable d'accompagnement des personnes étrangères, mais l'État ne peut pas continuer indéfiniment à s'appuyer sur elles en la matière.

La nécessité de points d'accueil physiques a été prise en compte par le décret précité qui précise que les « *personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité* »

La rapporteure formule en conséquence deux recommandations en matière de dématérialisation des procédures :

– la **poursuite des efforts budgétaires entrepris**. Il est impérieux de doter les services préfectoraux en charge des titres de séjour des moyens humains suffisants pour leur permettre de remplir leur mission et de résorber le retard dans le traitement des dossiers qui s'est encore aggravé avec l'interruption de l'accueil des étrangers en préfecture dans le contexte de l'épidémie de Covid-19. Cette recommandation, inlassablement répétée par de nombreux acteurs, doit aujourd'hui être suivie d'effets ;

– pour les migrants qui ne disposent pas nécessairement des outils et des moyens numériques nécessaires aux démarches en ligne, **le déploiement de l'accueil et de l'accompagnement pour l'accomplissement des formalités** tel qu'il est prévu par le décret de 2021.

Recommandation n° 13 : Prévoir une alternative systématique à la prise des rendez-vous dématérialisée en préfecture, débloquer les moyens budgétaires permettant aux préfectures de traiter dans les temps les demandes de titre de séjour et s'assurer du bon déploiement du dispositif d'accueil et d'accompagnement pour les démarches en ligne prévu par le décret du 24 mars 2021.

II. L'ACCÈS AUX SOINS

L'accès aux soins des personnes migrantes est garanti par plusieurs textes, au niveau international, européen et national. Il constitue un volet essentiel de l'accès aux droits des personnes exilées qui conditionne souvent les autres.

L'état de santé des personnes migrantes est un « apparent paradoxe » selon les termes de Mme Cécile Lambert, cheffe de service à la DGOS, entendue par la commission. En effet, du fait de leur âge, les personnes migrantes sont « *plutôt en meilleure santé que la moyenne des personnes dans leur pays d'origine et dans leur pays d'accueil* »⁽¹⁾. Pourtant, **leur état de santé se dégrade fortement au cours du parcours migratoire, puis après leur arrivée sur le territoire français**, en raison des difficultés rencontrées et de leurs conditions de vie, tout particulièrement dans les campements, comme l'a rappelé par Claire Hédon, Défenseuse des droits, lors de son audition⁽²⁾.

Elles sont, en particulier, particulièrement exposées aux **troubles psychiatriques et aux dépressions** : stress post-traumatique résultant des événements vécus dans leur pays d'origine et des violences subies sur le trajet, précarité sur le territoire français en lien avec l'isolement social et la perte d'identité. Les problématiques addictives sont également fréquentes.

La détection des souffrances psychiques est toutefois particulièrement malaisée : « *cela n'est jamais évoqué comme une demande de soins : la souffrance est soit somatisée, soit l'on arrive parfois à comprendre au cours de l'entretien médical que les maux de tête ou de ventre sont dus à une expérience d'emprisonnement ou de la violence* »⁽³⁾. Sur certains territoires frontaliers dits « de passage », comme Menton et Briançon la commission a pu constater combien la prise en charge des troubles de santé mentale, qui doit s'inscrire dans un temps *a minima* de moyen terme, est particulièrement difficile.

Le renforcement de la prise en charge de ces troubles psychiques et des syndromes de stress traumatique résultant des violences subies pendant le parcours de migration, nécessite un effort spécifique notamment par le soutien aux associations spécialisées. Cette orientation a été retenue par le Comité interministériel à l'intégration de 2018. **La rapporteure insiste sur le caractère indispensable de sa mise en œuvre alors même que les services de psychiatrie de droit commun ont eux-mêmes du mal à répondre aux besoins.**

(1) Mme Cécile Lambert, cheffe de service à la DGOS, audition du 7 juillet 2021.

(2) Ces difficultés tiennent à des délais très longs avant l'installation des infrastructures d'hygiène, à l'insalubrité de l'environnement et la promiscuité des lieux de vie, de même qu'à l'éloignement des structures de soins qui favorise le renoncement aux soins.

(3) Audition de Mme Barbara Bertini, coordinatrice des PASS franciliennes, 7 juillet 2021.

A. LA NÉCESSITÉ D'UN BILAN DE SANTÉ INITIAL POUR LES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS

Comme l'a rappelé à la commission Mme Carine Rolland, présidente de Médecins du monde : « *Toutes les instances de santé s'accordent sur le fait qu'un bilan de santé initial est nécessaire pour les primo-arrivants [...]. Un diabète dépisté tôt, par exemple, est très bien soigné et à moindres frais* ».

1. Les personnes en situation régulière

Pour permettre une prise en charge suffisamment tôt et atteindre un meilleur niveau de connaissance de l'état de santé des personnes exilées, le **périmètre des personnes bénéficiant d'une visite médicale doit être élargi**.

Il fut un temps où tous les étrangers sollicitant la délivrance d'une carte de séjour devaient passer une visite médicale, d'abord auprès de l'Office national de l'immigration (ONI), puis auprès de l'OFII à partir de 2009. ⁽¹⁾ Le périmètre des visites médicales de l'OFII s'est drastiquement réduit. Seule une **minorité d'étrangers primo-arrivants bénéficie aujourd'hui de cette visite** (211 946 visites médicales en 2016, 50 000 en 2017, 40 000 en 2020) malgré les conséquences pour les intéressés et les impératifs de santé publique ⁽²⁾.

Les **étudiants étrangers**, par exemple, depuis la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers ne sont plus soumis à la visite médicale de l'OFII car cette compétence a été transférée aux services de santé des établissements d'enseignement supérieur. Or, comme l'ont précisé les représentants de la Conférence des présidents d'université, ce transfert ne s'est pas accompagné de celui des moyens que l'OFII y consacrait. Pourtant, les risques sont réels compte tenu du nombre d'étudiants amenés à se côtoyer régulièrement. « *Quand [nos services de médecine préventive] essaient de faire [cette visite médicale], celle-ci est beaucoup moins complète que celle qui était organisée par l'OFII, notamment en ce qui concerne la détection de la tuberculose* » ⁽³⁾.

Les **demandeurs d'asile**, en l'état actuel du droit, ne sont pas soumis à une visite médicale.

Une personne étrangère, provenant par exemple des États-Unis ou de Russie, arrivant légalement en France pour y travailler, est soumise à une visite médicale, et non un demandeur d'asile arrivant de Somalie ou d'Afghanistan. En

(1) Cet examen comportait notamment un examen clinique général, un examen radiographique des poumons, une vérification du statut vaccinal et du diabète. Arrêté du 11 janvier 2006 relatif à la visite médicale des étrangers autorisés à séjourner en France.

(2) L'importance de ce « rendez-vous santé » pour l'ensemble des étrangers (étudiants, immigration familiale, demandeurs d'asile, etc.) est soulignée par le Haut conseil de la santé publique dans son avis relatif aux recommandations concernant la visite médicale des étrangers primo-arrivants en provenance de pays-tiers, 6 mai 2015.

(3) M. Guillaume Gellé, vice-président de la Conférence des présidents d'universités et Mme Emmanuelle Garnier, présidente de la commission des relations internationales et européennes, audition du 9 septembre 2021.

réponse à cet état de fait, l'action n° 1 du plan adopté en mai 2021 pour renforcer la prise en charge des vulnérabilités des demandeurs d'asile et des réfugiés prévoit la mise en place d'un « rendez-vous santé » dès l'enregistrement de la demande d'asile. Une expérimentation est en cours dans plusieurs directions territoriales de l'OFII. Ce « **rendez-vous santé** » s'adresse également aux signataires du contrat d'intégration républicaine présents sur le territoire depuis moins de 12 mois et non soumis à une visite médicale obligatoire pour l'obtention de leur premier titre de séjour.

La rapporteure souscrit pleinement à ce dispositif et recommande la poursuite de cette expérimentation, dans l'optique de sa généralisation.

2. Les personnes en situation irrégulière

Pour les personnes en **situation irrégulière**, à défaut de pouvoir mettre en place un dispositif d'accueil, une visite médicale pourrait être proposée aux bénéficiaires de l'aide médicale de l'État, lors du retrait de la carte de bénéficiaire à l'accueil d'une caisse primaire d'assurance maladie ⁽¹⁾.

Le coût de cette mesure, évalué à 15 millions d'euros par le rapport de l'IGF et de l'IGAS *L'aide médicale d'État : diagnostic et propositions* (octobre 2019), paraît, selon ce même rapport, « *pertinent au regard de la réduction des coûts de séjours hospitaliers évités et de son bénéfice sanitaire pour les intéressés et la population générale* ».

Recommandation n° 14 : Renforcer la détection et la prise en charge des troubles psychiques. Prévoir un bilan de santé initial pour tous les étrangers primo-arrivants en situation régulière ; pour ceux en situation irrégulière, proposer une visite médicale lors du retrait de la carte de bénéficiaire de l'AME.

B. DES DISPOSITIFS DE PRISE EN CHARGE GLOBALEMENT SATISFAISANTS

Au-delà de l'accueil inconditionnel dans les établissements de santé publics, les principales structures de soins accueillant des étrangers en situation de vulnérabilité sont les permanences d'accès aux soins (PASS) et les équipes mobiles psychiatrie précarité (EMPP) ⁽²⁾. La rapporteure souligne le **travail remarquable mené par les équipes médicales, paramédicales et sociales au sein de ces dispositifs** et rappelle, en amont de toute autre considération, leur caractère essentiel dans la prise en charge sanitaire des personnes étrangères vulnérables.

(1) *Recommandation issue du rapport L'aide médicale d'État : diagnostic et propositions*, IGF – IGAS, octobre 2019.

(2) *Ces structures ne sont pas exclusivement consacrées aux personnes étrangères.*

Malgré un bilan globalement positif de ces structures, des axes d'amélioration demeurent en matière d'accès aux soins et de la prise en charge des psychotraumatismes. Ces orientations, retenues par le comité interministériel à l'intégration en 2018 et qui doivent se traduire par la montée en puissance de l'offre de soins mobilisée pour les migrants sur les territoires, du nombre de PASS, d'EMPP et de conventions avec des associations spécialisées dans les troubles psychiques, sont en cours de développement (cf. Bilan DIAN en Annexe 1).

1. Les permanences d'accès aux soins (PASS)

Les PASS sont des unités fonctionnelles financées par l'assurance maladie **qui prennent en charge les patients quel que soit leur statut administratif**. Il existe 438 PASS sur le territoire, comprenant 851 ETP, qui accueillent environ 200 000 patients par an.

Ministère des Solidarités et de la santé.

Le 8 juillet 2021, une délégation de la commission d'enquête s'est rendue à **la PASS de l'hôpital de Saint-Antoine** (Paris 12^e), qui accueille 5 jours sur 7, avec et sans rendez-vous ⁽¹⁾, une patientèle à 80 % étrangère. La rapporteure salue l'engagement de l'équipe soignante et d'accompagnement social ⁽²⁾ de cette PASS et prend acte des difficultés qu'elle a à cette occasion portées à son attention : des problématiques d'accès à **l'interprétariat** ⁽³⁾, un **niveau d'activité croissant** avec des patients aux pathologies de plus en plus compliquées, une **faible attractivité pour le corps soignant** rendant difficile les recrutements et la pérennisation des postes, et des **moyens insuffisants**. Sur ce dernier point, Barbara Bertini, coordinatrice régionale des PASS franciliennes à l'agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France, fait état dans sa contribution écrite aux travaux de la commission d'un allongement des délais de prise en charge en PASS sur de nombreux sites « *en raison de l'embolisation du dispositif* ». C'est pourquoi dans le cadre du « Ségur de la santé » une enveloppe de 10 millions d'euros à destination des PASS a été débloquée (mesure n° 27 – « Inégalités de santé »). Ce soutien doit être poursuivi.

(1) Cette PASS est composée de 3,7 ETP médecins, 5 ETP infirmiers, 0,5 ETP cadre, 1 ETP secrétariat, 0,5 ETP psychologue, 5 ETP agents d'accueil et aide-soignant, 1,5 ETP assistante sociale et 0,5 ETP secrétariat assistante sociale.

(2) En particulier les Dr Olivier Cha, Eida Bui, et Mme Charlotte Garrien, assistante sociale, rencontrés à l'occasion de ce déplacement.

(3) L'équipe soignante a confié faire appel à un réseau interne sur le site de l'hôpital et faire appel à ISM interprétariat en dernier recours, pour les cas les plus graves comme les annonces de diagnostic par exemple, en raison du coût élevé et du temps que cela prend.

2. Les équipes mobiles psychiatrie précarité (EMPP)

Les EMPP ont été créées en 2005 avec une double mission : la prise en charge psychiatrique des personnes précaires et le soutien des professionnels sanitaires et sociaux en première ligne. Il existe 140 EMPP sur le territoire qui accueillent environ 30 000 patients par an et qui travaillent en synergie avec les structures d'accueil et d'hébergement d'urgence.

Les EMPP sont de plus en plus sollicitées : « *Plusieurs équipes soulignent une hausse de leur activité [depuis 2019], qui a concerné principalement des personnes migrantes dans les territoires des métropoles mais aussi péri-urbains* »⁽¹⁾.

La rapporteure se félicite donc de l'effort budgétaire en faveur des EMPP décidé dans le cadre du « Ségur de la santé »⁽²⁾ et de la prise en compte par le ministère des Solidarités et de la Santé du développement de l'interprétariat dans ces structures⁽³⁾.

Le renforcement de la prise en charge des troubles psychiques et des syndromes de stress traumatique résultant des violences subies pendant le parcours de migration, nécessite, en effet, un effort spécifique, notamment par le soutien aux associations spécialisées. Cette mesure a été retenue dans le cadre du Comité interministériel à l'intégration de 2018. **La rapporteure insiste sur le caractère indispensable de sa mise en œuvre alors même que les services de psychiatrie de droit commun ont eux-mêmes du mal à répondre aux besoins.**

3. Les centres d'accueil de Médecins du monde

Médecins du monde déploie sur l'ensemble du territoire **14 centres d'accès aux soins et d'orientation (CASO)**, qui accueillent environ 14 000 patients par an, pour des consultations de médecine générale, dentaire, paramédicale et des entretiens sociaux. Ces centres reçoivent le public sans condition et offrent des consultations gratuites, majoritairement sans rendez-vous.

Une délégation de la commission d'enquête s'est rendue le 8 juillet 2021 au **Centre d'accueil, d'orientation et d'accompagnement de Médecins du monde** de Picpus (Paris 12^e).

La rapporteure souligne l'importance de leurs actions et la **complémentarité entre les dispositifs du type PASS et EMPP et ces centres d'accueil** – cette synergie a été confirmée par les bénévoles de Médecins du monde comme par le ministère des Solidarités de la Santé.

(1) Contribution écrite du ministère des Solidarités et de la Santé aux travaux de la commission d'enquête.

(2) Mesure n° 27 des accords du « Ségur de la santé », 2020.

(3) Contribution écrite du ministère des solidarités et de la santé aux travaux de la commission d'enquête.

Ce type d'initiatives associatives est **nécessaire**, en raison des obstacles auxquels se heurtent les personnes migrantes vulnérables pour se faire soigner : problèmes financiers, linguistiques ⁽¹⁾ ou de l'ordre de la compréhension générale du système de soins. « *Il est difficile pour ces personnes d'avoir accès à un service public ou à un service d'action sociale qui est le vecteur de ces informations* » ⁽²⁾. De surcroît, « *l'empilement d'un certain nombre de dispositifs ou de modalités changeantes contribue à une forme de brouillage* », qui participe de l'isolement et à l'épuisement des personnes exilées selon les propres termes de Mme Laurence Kotobi, anthropologue, entendue par la commission le 7 juillet 2021.

C. UN ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SANTÉ QUI DEVRAIT ÊTRE ÉLARGI

1. L'aide médicale de l'État (AME)

Créée en 1999, l'aide médicale de l'État (AME) a pour objet d'assurer une couverture maladie aux personnes démunies en situation irrégulière ⁽³⁾. Elle poursuit une triple logique de protection de la santé publique, d'accès aux soins et de maîtrise des dépenses publiques. Toute personne en situation irrégulière dont les ressources ne dépassent pas 754 euros par mois ⁽⁴⁾ et qui fait état d'un séjour de plus de trois mois de manière ininterrompue et irrégulière en France y est éligible ⁽⁵⁾.

Parce que l'AME fait l'objet d'instrumentalisation voire de fantasmes, il est important de rappeler que ce dispositif qui donne lieu à un financement budgétaire d'1 milliard d'euros, coût qui peut sembler élevé à certains, ne représente qu'« *un peu plus de 0,5 % de la consommation totale de biens et services médicaux* » ⁽⁶⁾.

Les travaux de la commission d'enquête mettent en lumière trois difficultés : un taux de recours à l'AME très bas, des pièces demandées parfois de manière abusive par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) lors de la constitution des dossiers, et le récent durcissement des délais encadrant le recours à l'AME.

(1) En réponse à cette problématique, de plus en plus de documents d'informations sur l'accès aux droits ont été traduits et Santé publique France a mis en place des livrets de santé bilingues

(2) Mme Cécile Lambert, audition du 7 juillet 2021.

(3) Le dispositif de droit commun pour les personnes étrangères en France de manière stable et régulière est la protection universelle maladie (Puma).

(4) Plafond de ressources pour un célibataire en France hexagonale.

(5) Les mineurs font exception à la règle puisqu'ils bénéficient de l'AME dès leur arrivée sur le territoire.

(6) M. Paul Dourgnon, économiste et directeur de recherche à l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES), audition du 7 juillet 2021.

a. Le problème de l'insuffisant recours à l'AME plutôt que celui de son usage abusif

À rebours des réactions virulentes que suscite trop souvent l'AME et de la dénonciation des abus dans son usage, la rapporteure voudrait insister sur le fait que tous les bénéficiaires potentiels de l'aide médicale sont loin d'y recourir. Parmi les personnes éligibles à l'AME, un tiers n'en a jamais entendu parler et une partie importante qui y a déjà eu accès n'a pas procédé à son renouvellement – par absence de besoin ou par découragement face à la lourdeur de la procédure ⁽¹⁾.

D'après Médecins du monde, parmi les personnes reçues dans les CASO, **81,8 % des personnes relevant théoriquement de l'AME n'étaient pas couvertes**. Ces estimations rendent nécessaire la mise en place d'une politique publique volontariste pour s'assurer que l'AME atteigne les objectifs pour lesquels elle a été conçue. Il en va de la dignité des personnes, de leur santé et de la santé publique.

b. La réclamation abusive de certaines pièces par les CPAM

Il a été porté à l'attention de la rapporteure que **certaines CPAM réclamaient de manière abusive certaines pièces lors de la constitution des dossiers de demandes d'AME** ⁽²⁾. Le décret du 28 juillet 2005 relatif aux modalités d'admission des demandes d'aide médicale de l'État fixe la liste des pièces demandées permettant de justifier l'identité du demandeur, sa présence ininterrompue sur le territoire depuis au moins trois mois, ses ressources et une attestation de domicile. Or, certaines CPAM demandent « *la copie de toutes les dernières démarches à la Préfecture (...)* » ou encore des compléments de justificatifs de domicile, qui ne sont légalement pas requis puisque le principe déclaratif en matière de domicile s'applique à tous les droits sociaux. Ces pratiques, certes ponctuelles, doivent cesser. Elles retardent l'accès au droit des personnes, contribuant à « l'épuisement administratif » dont beaucoup d'acteurs font état.

c. Des délais qui encadrent de façon excessive le recours à l'AME

Deux délais encadrent le bénéfice de l'AME :

– le **délai de résidence en situation irrégulière s'appliquant avant de pouvoir déposer une demande d'AME, qui s'établit à 3 mois** ⁽³⁾. Ce délai « *vise à prévenir les abus potentiels de personnes arrivant sur le territoire avec des visas de court séjour et se maintenant sur le territoire après l'expiration de leur visa dans le but de basculer immédiatement dans l'AME et de bénéficier de soins* » ⁽⁴⁾ ;

(1) M. Paul Dourgnon, *ibid.*

(2) Voir l'annexe n° 2

(3) Disposition introduite par l'article 264 de la loi de finances n° 2019-1479 du 28 décembre 2019.

(4) M. Laurent Gallet, chef de service adjoint au directeur de la sécurité sociale, audition du 7 juillet 2021.

– le **délai de carence s’appliquant à certains soins non urgents s’élève à 9 mois à compter de la première admission à l’AME** ⁽¹⁾. Ces soins non pris en charge dans les 9 premiers mois concernent par exemple les prothèses de genou, d’épaule ou encore la pose d’implants auditifs ⁽²⁾.

Ces délais posent des questions de principe : « *quel est le sens d’une politique publique de santé laissant sciemment la santé des personnes [...] se dégrader, avant de les prendre en charge à des stades aggravés, le plus souvent à l’hôpital ?* » ⁽³⁾. Le temps est en effet une donnée essentielle dans la prise en charge médicale.

Soucieuse de trouver un équilibre entre la prise en charge sanitaire anticipée des personnes en situation irrégulière et l’impératif de lutte contre les abus, la rapporteure suggère de réduire ces deux délais.

2. L’accès des demandeurs d’asile à la prise en charge des frais de santé

Depuis le décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d’asile pour la prise en charge de leurs frais de santé, un **délai de carence de 3 mois s’applique aux demandeurs d’asile avant leur affiliation à la Protection universelle maladie (PUMA)**. Dans l’intervalle, ils sont affiliés à l’AME soins urgents pour les soins « *dont l’absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l’état de santé de la personne ou d’un enfant à naître* » ⁽⁴⁾. Cette évolution a été justifiée par « *la croissance rapide du nombre des demandes d’asile et notamment en provenance de pays sûrs [...] qui crée une pression sur le système de santé et pose la question du dévoiement dispositif de demande d’asile* » ⁽⁵⁾.

La mise en place d’un délai de carence « *nie les situations traumatisantes qu’ont vécues les demandeuses et demandeurs d’asile dans leur pays d’origine ou lors de leur parcours migratoire* » ⁽⁶⁾ et retarde, comme pour les personnes en situation irrégulière, leur prise en charge. Selon Barbara Bertini, elle a déjà eu un « *retentissement important sur l’activité des PASS et est en contradiction avec l’instruction ministérielle du 8 juin 2018 sur le parcours santé des migrants primo-arrivants* ».

La rapporteure appelle à revenir sur cette disposition et permettre, de nouveau, l’affiliation à la PUMA dès l’attestation de demande d’asile.

(1) Disposition introduite par l’article 264 de la loi de finances n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 pour l’année 2020, précisée par le décret n° 2020-1325 du 30 octobre 2020.

(2) Pour permettre cependant une prise en charge, les professionnels hospitaliers doivent faire une demande d’entente préalable à la sécurité sociale, « *procédure chronophage pour des professionnels déjà surchargés* », comme cela est rappelé par Médecins du monde dans leur contribution écrite aux travaux de la commission d’enquête.

(3) M. Christian Rebol, référent migration droits et santé chez Médecins du monde, audition du 7 juillet 2021.

(4) Article L. 254-1 du code de l’action sociale et des familles.

(5) L’aide médicale de l’État : diagnostic et propositions, IGF – IGAS, octobre 2019.

(6) M. Christian Rebol, référent migration droits et santé chez Médecins du monde, audition du 7 juillet 2021.

Au-delà de ces remarques et recommandations spécifiques à la santé des personnes exilées, il ne saurait être trop rappelé que la **question de l'accès aux soins est liée à la question plus générale de l'accueil et de l'accès aux droits** : « *il faut agir sur un ensemble de déterminants dont la langue, l'accès au logement, l'accès à l'éducation et l'accès aux informations* »⁽¹⁾. Les politiques migratoires qui ne relèvent pas strictement du champ sanitaire ont des impacts majeurs sur l'état de santé, physique et mental, de ces populations et sur leur accès effectif aux soins.

Recommandation n° 15 : Mettre en œuvre une politique volontariste pour lever les obstacles à l'accès à l'AME et supprimer le délai de carence s'appliquant aux demandeurs d'asile avant leur affiliation à la PUMA.

III. L'ACCÈS À L'EMPLOI

« La pression migratoire a pour effet de voler le travail des Français ». Elle exerce « une pression à la baisse sur les salaires ». Non seulement ces idées toutes faites, alors même que les entreprises peinent à recruter sur des secteurs en tension, ne font qu'encombrer le débat public sur un sujet qui mérite mieux, mais elles participent de la marginalisation des migrants qui leur est ensuite reprochée. En effet, comment vivre sans revenu, comment s'intégrer sans travailler ?

L'analyse des effets économiques des migrations dépasse le cadre de ce rapport, on peut cependant se référer à des analyses telles que celles du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) qui montrent que : « [les] *simulations indiquent qu'entre 1990 et 2010, l'immigration n'a eu aucun effet global sur les salaires des natifs : sur longue période, les salaires sont, en moyenne, indépendants de la proportion d'immigrés dans la population active.* »⁽²⁾ Selon la direction générale du Trésor, « *Globalement, l'immigration a un effet mécanique positif sur l'activité : une hausse homogène de la population augmente le niveau d'emploi productif et donc le PIB, laissant inchangé le niveau de vie des natifs* »⁽³⁾. De même, comme l'a fait valoir M. Grégory Verdugo, professeur des universités à l'université d'Évry devant la commission d'enquête, le bilan des politiques publiques ayant pour objet de favoriser l'intégration des immigrés sur le marché du travail montre que celles-ci sont en réalité « *très rentables en termes d'analyses coûts-bénéfices* ».

(1) Mme Laurence Kotobi, anthropologue, audition du 7 juillet 2021.

(2) *L'immigration en France, quelles réactions des salaires et de l'emploi ?*, La lettre du CEPII n° 347, septembre 2014.

(3) Lettre n° 74 relative à l'ouverture du marché du travail français aux ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne, Trésor éco, mai 2010.

A. L'ACCÈS DES DEMANDEURS D'ASILE AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides n'a toujours pas statué sur une demande d'asile au terme d'un délai de 6 mois, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, alors en application de l'article L. 554-1 du CESEDA, celui-ci **pourra solliciter une autorisation de travail**.

Il revient à l'employeur de demander cette autorisation, qui est examinée selon les règles qui s'appliquent à l'ensemble des travailleurs étrangers en France ⁽¹⁾. Ce dossier, bien qu'il se soit amélioré et dématérialisé, reste très lourd à constituer ce qui limite l'engagement de cette démarche par les employeurs. En 2017, sur 100 755 nouvelles demandes d'asile enregistrées par l'OFPRA, 1 248 demandes d'autorisation de travail ont été déposées.

Compte tenu des délais de traitement de la demande d'asile (262 jours en moyenne de délai de traitement d'un dossier par l'OFPRA en 2020 ⁽²⁾) et les difficultés de délivrance des attestations, cette réglementation constitue un obstacle à l'emploi. « *L'accès au marché du travail reste un droit théorique. Dans la pratique, il n'est pas appliqué* » ⁽³⁾. En 2017, moins de 1 000 demandeurs d'asile ont été autorisés à travailler ⁽⁴⁾. Pourtant la directive dite « Accueil » n° 2013/33/UE du 26 juin 2013 précise que « *les États membres décident dans quelles conditions l'accès au marché du travail est octroyé au demandeur [...] tout en **garantissant que les demandeurs [d'asile] ont un accès effectif à ce marché*** ».

Le constat de ces difficultés a conduit à la réduction du délai pour le dépôt d'une demande d'autorisation de travail de 9 mois, à 6 mois en 2018 (loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie). Cette loi a également prévu que l'absence de réponse de l'autorité administrative dans un délai de deux mois vaut accord.

La rapporteure recommande de réviser ces dispositions pour permettre un accès des demandeurs d'asile au travail plus tôt, à l'image de ce qui est pratiqué dans d'autres pays européens.

(1) La demande est appréciée au regard de plusieurs éléments déterminés par l'article R. 5221-20 du Code du travail, relatifs à l'emploi lui-même, à l'employeur et à la rémunération. L'autorité administrative dispose d'un délai d'instruction de 2 mois.

(2) *Projet annuel de performances de la mission « Immigration, asile et intégration », annexé au projet de loi de finances pour 2022.*

(3) M. Pierre Nicolas, responsable du programme JRS accompagnement juridique, audition du 21 juillet 2021.

(4) *Rapport n° 3357 déposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale relatif à l'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés, M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, XV^e législature, 23 septembre 2020.*

L'accès des demandeurs d'asile au marché du travail à l'étranger

- Accès immédiat des demandeurs d'asile au marché du travail, dès le dépôt de la demande : Autriche, Espagne, Portugal et Suède ;
- Accès possible entre trois et six mois : Allemagne, Belgique, Finlande, Pologne, Roumanie et Suisse ;
- Accès possible après *a minima* neuf mois : Croatie et Slovaquie.

Source : Rapport n° 3357 déposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale relatif à l'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés, M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, XV^e législature, 23 septembre 2020

Plus un demandeur d'asile est en mesure de travailler tôt sur le territoire, plus son intégration sur le marché du travail a des chances d'être durable ⁽¹⁾. À l'inverse, Selon une étude publiée en mai 2021 dans *The Journal of the European Economic Association* et citée par Hillel Rapoport, professeur d'économie à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne, lors de son audition, le fait pour un demandeur d'asile d'être soumis à une interdiction de travailler dans les mois qui suivent son arrivée réduit ses perspectives d'emploi à horizon de deux ans de 15 %.

L'accès au marché du travail des demandeurs d'asile pourrait être autorisé dès l'introduction de leur demande d'asile ⁽²⁾. À tout le moins, les demandeurs d'asile pourraient être autorisés à déposer une première demande d'autorisation de travail durant la phase de recours auprès de la Cour nationale du droit d'asile ⁽³⁾.

Recommandation n° 16 : Ouvrir la possibilité de travailler aux demandeurs d'asile, dès le dépôt de leur demande.

B. ÉLARGIR LE CHAMP DES MÉTIERS OUVERTS AUX TRAVAILLEURS ÉTRANGERS

Favoriser l'intégration par l'emploi des personnes étrangères requiert également **d'ouvrir de nouveaux emplois aux étrangers, en particulier non européens**. Selon l'Observatoire des inégalités, en 2019, près d'un emploi sur cinq – soit 5,4 millions de postes de travail – demeure inaccessible aux étrangers non européens en France.

(1) M. Grégory Verdugo, professeur des universités à l'université d'Évry, audition du 21 juillet 2021.

(2) Recommandation de Mme Stella Dupont, membre de la commission d'enquête, issue du rapport n° 3357 déposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale relatif à l'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés, M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, XV^e législature, 23 septembre 2020.

(3) Le CESEDA est muet sur ce point, pour autant, il semblerait qu'il ne soit possible de déposer une demande d'autorisation de travail que lors de la phase d'instruction de l'OFPPRA ; rapport n° 3357 déposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale relatif à l'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés, M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, XV^e législature, 23 septembre 2020.

Pour la majorité d'entre eux (4,3 millions), il s'agit de postes de **la fonction publique** ⁽¹⁾. En effet, en France, pour rejoindre en tant que titulaire l'une des trois fonctions publiques (étatique, territoriale et hospitalière), il faut être français ou européen ⁽²⁾. Les emplois dits « de souveraineté » ⁽³⁾ ne sont, en revanche, accessibles qu'aux Français.

La rapporteure rejoint sur ce point la recommandation formulée par Aurélien Taché dans son rapport *72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France* (février 2018) : « Proposition n° 42 : supprimer la condition de nationalité pour l'accès aux concours ouvrant droit aux fonctions non régaliennes de la fonction publique ». L'unique limite déterminant si un étranger (européen ou extra-européen) peut ou non exercer une profession serait celui de « l'exercice de la souveraineté ou de la participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique » ⁽⁴⁾. En effet, la condition de nationalité ne se justifie aucunement pour un certain nombre d'emplois techniques par exemple. Cette évolution aurait pour conséquence d'ouvrir un nombre conséquent d'emplois aux étrangers extra-européens.

Recommandation n° 17 : Élargir le champ des métiers ouverts aux travailleurs extra-européens.

C. MIEUX RECONNAÎTRE LES QUALIFICATIONS ET LES COMPÉTENCES DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS

Les difficultés de reconnaissance des compétences et des qualifications restent des obstacles discriminants dans l'accès effectif à l'emploi.

1. Un système particulièrement complexe et peu lisible

La reconnaissance des qualifications et compétences des étrangers primo-arrivants devrait permettre d'« éviter le sentiment de déclassement professionnel et de favoriser l'adéquation entre les compétences du primo-arrivant et les besoins du marché du travail ». *L'insertion par l'emploi des étrangers primo-arrivants : reconnaissance des diplômes et des qualifications, validation des acquis de l'expérience professionnelle* (avril 2021) de l'IGESR, de l'IGA et de l'IGAS,

Au-delà de la seule situation des migrants, la validation des acquis de l'expérience (VAE) est un système complexe ; il est qualifié dans le rapport

(1) Seuls deux corps de fonctionnaires sont ouverts à tous les étrangers : les médecins des hôpitaux et les enseignants-chercheurs des universités, soit 150 000 emplois.

(2) Article 5 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

(3) C'est-à-dire les emplois dont les attributions ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté. Ils correspondent principalement aux emplois des ministères de la Défense, du Budget, de l'Économie, de l'Intérieur, et des Affaires étrangères.

(4) Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers, Groupe d'études et de lutte contre les discriminations, mars 2000.

mentionné *supra* de « *dispositif en perte de vitesse* ». Le nombre de candidats recevables dans l'ensemble des ministères certificateurs ne cesse de décliner depuis 2017 en raison de la complexité du dispositif – le parcours s'effectue en plusieurs étapes successives, implique des acteurs multiples et reste largement méconnu. Si le système de reconnaissance est peu lisible pour les nationaux, il l'est d'autant plus pour les publics migrants, en raison notamment d'une non-maîtrise de la langue ou encore de l'absence totale ou partielle de documents de preuves. Tel que souligné par Alain Régnier, Délégué interministériel à l'accueil et à l'intégration des réfugiés, à l'occasion de son audition : « *nous avons ouvert la validation des acquis de l'expérience (VAE) aux réfugiés, mais dans la réalité, elle se heurte à des rigidités et des corporatismes* ».

2. « 1 000 parcours de VAE collective »

Dans l'attente d'une réforme d'ensemble du système de VAE, pour faciliter la reconnaissance des qualifications et l'accès à l'apprentissage, l'expérimentation « 1 000 parcours de VAE collective » a été lancée. Ce plan adapte la procédure d'accès à la certification par la VAE pour les signataires du contrat d'intégration républicaine (CIR) qui ont exercé une activité professionnelle dans leur pays d'origine. L'AFPA peut se déclarer « tiers de confiance » pour celui qui ne dispose pas des justificatifs attestant d'une expérience d'au moins un an en rapport avec la certification visée.

Le recul manque encore dans la mesure où « *le lancement de cette expérimentation avait été validé [...] en 2018 mais il a pris du temps. Par conséquent, elle n'a vraiment débuté qu'en toute fin d'année 2020* »⁽¹⁾. À ce stade, une personne a obtenu un titre professionnel complet de la part du ministère du Travail en application de cet outil, et une centaine de dossiers sont en cours de constitution.

Cette expérimentation, supposée se terminer à la fin de l'année 2021, pourrait utilement être prolongée, pour « rentrer dans le droit commun »⁽²⁾ si son efficacité était démontrée.

3. Effectuer un état de lieux approfondi des compétences et des qualifications lors de la signature du CIR

Chaque année, environ 100 000 étrangers issus de pays tiers à l'Union européenne signent un CIR. Aux termes de l'article L. 413-3 du CESEDA, le parcours d'intégration républicaine, prenant appui sur le CIR, comprend notamment « *3° Un conseil en orientation professionnelle et un accompagnement destiné à favoriser son insertion professionnelle, en association avec les structures du service public de l'emploi* ».

(1) Mme Pascale Gérard, directrice de l'insertion sociale au sein de l'AFPA, audition du 21 juillet 2021.

(2) Mme Pascale Gérard, directrice de l'insertion sociale au sein de l'AFPA, audition du 21 juillet 2021.

En pratique, cette composante du CIR se traduit par une information apportée sur l'offre territoriale de services de nature à faciliter l'insertion professionnelle et une orientation vers un organisme concourant au service public de l'emploi, une première fois lors de l'entretien de début de CIR, et une seconde lors de l'entretien de fin de parcours.

Tel que souligné par le rapport de l'IGESR, de l'IGA et de l'IGAS mentionné *supra*, « *les auditeurs de l'OFII ne sont pas des conseillers en emploi. Cibler ce premier entretien sur les compétences professionnelles des migrants acquises tout au long de leur parcours n'apparaît ni possible dans le temps imparti, ni envisageable compte tenu des aptitudes spécifiques à mobiliser par les auditeurs pour conduire ce type d'entretien.* » En outre, en fin de parcours, il existe une déperdition massive entre l'orientation vers un service public de l'emploi et la réalité des démarches effectuées.

Dès lors, la rapporteure recommande de renforcer ce volet du CIR en mettant en place un entretien, qui ferait suite à l'entretien de début de parcours, afin d'établir avec le primo-arrivant un « bilan de compétences » comprenant un état des lieux de ses expériences, formations, diplômes, acquis formels et non formels. Cet entretien devrait être réalisé par un **spécialiste de l'insertion professionnelle**. Tel que souligné par le rapport de l'IGESR, de l'IGA et de l'IGAS mentionné *supra*, qui formule cette recommandation, cet entretien pourrait être organisé pour **l'ensemble des primo-arrivants** signataires d'un contrat CIR, y compris ceux qui ne sont pas en recherche d'emploi, et, en particulier, **en faveur des femmes** qui restent éloignées du marché du travail.

Recommandation n° 18 : Prévoir un état des lieux approfondi et systématique des compétences et qualifications des étrangers primo-arrivants, réalisé par un spécialiste de l'insertion professionnelle au moment de la signature du CIR.

D. LA MODERNISATION DES FORMATIONS LINGUISTIQUES À L'APPUI D'UNE MEILLEURE INSERTION PROFESSIONNELLE

L'absence ou la mauvaise maîtrise du français est un obstacle majeur pour l'accès à l'emploi. « *Pour Pôle Emploi, l'enjeu principal est de permettre une intégration durable et une autonomie de ces publics sur le marché du travail. De ce point de vue, la maîtrise de la langue apparaît comme un élément crucial* » ⁽¹⁾.

Agir sur la formation linguistique des étrangers primo-arrivants pourrait passer par une modernisation de la composante « linguistique » du CIR.

En effet, la moitié des signataires du CIR suit une formation linguistique. Sa composante linguistique a d'ores et déjà été revue à la suite du Comité

(1) Mme Ivane Squelbut, directrice des partenariats et de la territorialisation au sein de Pôle Emploi, audition du 21 juillet 2021.

interministériel à l'immigration de juin 2018 ⁽¹⁾. Ces évolutions positives ont été soulignées par de nombreux acteurs.

Pour autant, **seulement 73,8 % des personnes atteignent le niveau A1** (le niveau minimal de compétence du Cadre européen commun de référence pour les langues) à l'issue des formations organisées ⁽²⁾. De nouvelles évolutions pourraient utilement être apportées au dispositif évoqué par les personnes entendues par la commission : travailler à la mise en place de groupes d'apprenants aux **profils plus homogènes** ⁽³⁾, une plus grande **souplesse** face aux ruptures de parcours ⁽⁴⁾, et la mise en **place de tests de positionnement linguistiques affinés et moins standardisés** ⁽⁵⁾. À plus long terme, une révision du niveau à atteindre du niveau A1 au niveau « *au moins B1* » devra être envisagée ⁽⁶⁾.

La rapporteure recommande également la mise en place de parcours de **formation linguistique à visée professionnelle au sein du CIR**. De nombreuses initiatives locales et nationales, indépendantes du CIR, existent d'ores et déjà en la matière. Hervé Adami, sociolinguiste, a indiqué lors de son audition regretter que les étrangers salariés ou poursuivant un projet professionnel précis soient souvent dispensés d'assister aux formations en langue et recommande plutôt de les orienter vers des formations *en français langue professionnelle (FLP)*. Cette évolution est également recommandée par le rapport de l'IGESR, de l'IGA et de l'IGAS mentionné *supra* (recommandation n° 1). Ces formations pourraient avoir pour objet l'apprentissage d'un vocabulaire technique spécifique aux secteurs en tension – métiers du bâtiment ou de l'aide à la personne par exemple ⁽⁷⁾.

(1) Augmentation importante du nombre d'heures de formation, création d'un quatrième parcours à destination des publics non-lecteurs non-scripteurs, et réduction de la taille des groupes.

(2) Projet annuel de performance de la mission immigration asile intégration pour l'année 2020. Taux de réalisation de l'année 2020.

(3) Proposition de Mme Claire Verdier, directrice du centre d'études, de formation et d'insertion par la langue, audition du 22 juillet 2021.

(4) Proposition de Mme Leïla Marçot, directrice de la Plateforme d'orientation linguistique et d'accès à l'emploi (Pole), audition du 22 juillet 2021.

(5) Proposition de Mme Claire Verdier, directrice du centre d'études, de formation et d'insertion par la langue, audition du 22 juillet 2021. Sa mise en place a été annoncée par le ministère de l'Intérieur pour l'année 2022.

(6) Mme Ivane Squelbut, directrice des partenariats et de la territorialisation au sein de Pôle Empli, audition du 21 juillet 2021.

(7) Recommandation issue de l'avis n° 4525 fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 2022, Mme E. Jacquier-Laforge, Assemblée nationale, XV^e législature, 7 octobre 2021.

Témoignage de Mme Marie-Béatrice Levaux, présidente de la Fédération des particuliers-employeurs de France (FEPEM) sur le secteur de l'emploi à domicile

L'emploi à domicile est un secteur d'activité (aide à l'enfance, aide aux personnes âgées, aide au ménage, *etc.*), dans lequel la moitié des employés partiront à la retraite avant 2030. « Il ne faudra pas moins de 600 000 recrutements pour compenser ces cessations d'activités ». Un poste sur cinq est à ce jour occupé par une personne étrangère. L'aide à domicile constitue ainsi une **voie d'insertion professionnelle pour des étrangers pas ou peu diplômés**.

Or, la **maîtrise de la langue est essentielle**, elle est la première condition avancée par les particuliers employeurs pour que « *le recrutement d'une personne étrangère leur donne satisfaction* ».

Recommandation n° 19 : Poursuivre l'individualisation des formations linguistiques proposées dans le cadre du CIR et mettre l'accent sur celles à visée professionnelle.

L'importance de la maîtrise de la langue française dépasse naturellement le seul impératif de l'accès à l'emploi. Tel que souligné par Leïla Marçot, directrice de la Plateforme d'orientation linguistique et d'accès à l'emploi (Pole) : « *ces personnes éprouvent avant tout le besoin de se repérer dans notre société et d'en comprendre le fonctionnement, c'est-à-dire d'abord apprendre le français général* ». Par exemple, « *beaucoup d'associations [...] ont [...] signalé que les primo-arrivants peinaient à comprendre les consignes du Gouvernement lors de la crise du Covid* »⁽¹⁾. Les formations linguistiques à visée professionnelle doivent ainsi demeurer **complémentaires** des cours généraux, et ne pas s'y substituer.

IV. L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT ET AU LOGEMENT

A. L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT

M. Bruno Morel, directeur d'Emmaüs-Solidarité l'a rappelé lors de son audition « *tant qu'une personne n'a pas été reconduite à la frontière, elle a droit à un toit* ». Pourtant, **la part des étrangers dans la population sans domicile fixe ne cesse d'augmenter ; elle est passée de 38 % en 2001 à 56 % en 2021**⁽²⁾.

En application du principe d'accueil inconditionnel, les centres d'hébergement dits « généralistes », c'est-à-dire relevant de la mission budgétaire « Cohésion des territoires », acceptent tous types de publics, y compris ceux qui ne disposent pas d'une situation administrative en règle. Les personnes dites « à droits incomplets » représentent ainsi entre 40 et 50 % des personnes hébergées⁽³⁾.

(1) Audition de M. Hervé Adami, sociolinguiste, professeur à l'université de Lorraine, 22 juillet 2021.

(2) *L'état du mal-logement en France*, Fondation Abbé-Pierre, rapport annuel, 2021.

(3) *Rapport n° 632 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur la politique d'hébergement d'urgence*, M. Philippe Dallier, session ordinaire de 2020 – 2021, 26 mai 2021.

Les demandeurs d'asile disposent eux d'un programme d'hébergement distinct. Ils peuvent être hébergés dans un centre d'accueil et d'examen des situations (CAES), un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou dans une structure d'hébergement d'urgence dédiée aux demandeurs d'asile (HUDA). Les réfugiés disposent de places d'hébergement dans des centres provisoires d'hébergement (CPH). Ces structures sont financées par des crédits de la mission budgétaire « Immigration, asile et intégration ».

1. Malgré des efforts importants, le sous-dimensionnement persistant des places d'hébergement

Des efforts importants ont été réalisés ces dernières années pour faire face à la crise de l'hébergement d'urgence, et en particulier pour mettre les personnes à l'abri pendant la crise sanitaire.

40 000 places d'hébergement « généraliste » supplémentaires ont été créées entre 2020 et 2021, portant le parc à une capacité de 200 000 places. S'agissant de l'hébergement en faveur des demandeurs d'asile, la capacité du parc a doublé en cinq ans, pour atteindre 107 000 places en 2020 ⁽¹⁾. Au regard des remontées du terrain, et telles que confirmées à l'occasion des auditions conduites ⁽²⁾, il est pourtant indéniable que les **places d'hébergement d'urgence restent insuffisantes**.

M. Bruno Morel, directeur d'Emmaüs Solidarité le rappelle devant la commission : « *Nous avons en France une difficulté avec l'organisation du premier accueil* ». Au vu de ce qu'a permis en 2015, l'installation de la Bulle de la Chapelle, où 25 000 personnes ont été mises à l'abri en 17 mois évitant ainsi des situations de rue et de campement. Il rappelle que : « *Nous avions plaidé pour la mise en place de dispositifs dédiés au premier accueil sur la route migratoire interne en France. Ce choix a été écarté, mais il vaudrait la peine de l'étudier, particulièrement sous l'angle de la solidarité nationale* ».

Le sous-dimensionnement des solutions d'hébergement est, en effet, particulièrement criant aux abords de nos frontières. À Calais et à Briançon, où la commission d'enquête s'est rendue, les associations ont unanimement souligné l'insuffisance du nombre de places proposées dans le cadre des services intégrés d'accueil et d'orientation – les SIAO, qui sont les points de contact du « numéro 115 ».

(1) Places dans les CADA, les HUDA, les SAS et les CPH ; dossier de presse du Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés, 2021-2023.

(2) Par exemple : « la moitié seulement des 100 000 demandeurs d'asile environ qui arrivent en France chaque année se voit offrir une possibilité d'hébergement », M. Emmanuel Brasseur, représentant de l'association Coallia, audition du 22 septembre 2021.

L'association « le Refuge solidaire » à Briançon

Cette association exclusivement financée par des fonds privés, a accueilli environ 11 000 personnes depuis 2017. Lors de la visite des lieux ⁽¹⁾ par la commission d'enquête, les bénévoles ont porté deux éléments à l'attention de la délégation :

- une **augmentation importante du nombre de familles avec enfants en bas âge** accueillies au sein du refuge, qui a triplé entre janvier et juin 2021 faute de places d'hébergement ;
- une **saturation globale** du refuge, se traduisant, au moment de la visite de la délégation, par une sur-occupation massive des lieux. Les bénévoles avaient en effet fait face une réponse partielle ou négative du « 115 » lorsqu'ils ont tenté de diriger les personnes exilées vers des solutions d'hébergement, et ont alerté à plusieurs reprises la préfecture sur les difficultés rencontrées.

Au niveau national, le taux de réponse positive des SIAO aux demandes d'hébergement est inférieur à un sur deux (45 % en 2019 et à 42 % en 2020) ⁽²⁾. C'est plus qu'insuffisant et personne ne peut s'en satisfaire.

Tout en ayant conscience des obstacles existant face à la mise en place de nouvelles capacités d'hébergement (insuffisante disponibilité du foncier, oppositions des élus locaux et parfois des populations, coûts de construction, difficultés de recrutement des travailleurs sociaux, etc.), **la rapporteure appelle à la poursuite rapide et volontariste des efforts engagés.**

Elle se félicite donc de l'annonce, par le Gouvernement, d'une réforme d'ensemble de la politique d'hébergement d'urgence visant à mettre en place une « **programmation pluriannuelle de l'hébergement et du logement** [...], pour prévoir, programmer, anticiper et transformer les places en fonction des besoins des territoires et des publics ».

2. Pour une meilleure répartition des demandeurs d'asile sur le territoire

Outre l'offre d'hébergement, il convient également d'agir sur la demande d'hébergement.

Dans le cadre du Schéma national d'accueil, le nombre de places d'hébergements pour les demandeurs d'asile a fortement augmenté : il est passé de 55 000 en 2015 à 107 000 en 2020. Le taux d'occupation, de 98 %, masque pourtant d'importantes disparités territoriales et le manque de places reste criant sur certains territoires, en particulier en Île-de-France où se concentre 46 % de la demande pour 19 % des capacités d'hébergement.

(1) Il s'agit d'un nouveau lieu d'accueil ouvert à l'été 2021, que l'association a dû trouver après que le bail de l'ancien lieu n'a pas été renouvelé. Il s'agit d'une maison de 6 étages mais seuls 3 étages sont « habitables ».

(2) Rapport annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires », projet de loi de règlement pour 2020.

M. Sylvain Mathieu, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) a souligné à ce propos, lors de son audition, que **la question de l'orientation initiale des demandeurs d'asile sur le territoire était essentielle et que, en particulier, les primo-installations en Île-de-France devaient être évitées au maximum.**

À Briançon, par exemple, la préfecture la plus proche compétente pour recevoir les demandes d'asile étant celle de Marseille, située à plus de 250 kilomètres⁽¹⁾, en pratique les personnes exilées se rendent à Paris. Il conviendrait, sans doute, de revoir à la hausse le nombre de préfectures compétentes pour enregistrer les demandes d'asile, en particulier aux abords des frontières.

En réponse à ces difficultés, la loi du 10 septembre 2018 a prévu **une orientation directive des demandeurs d'asile depuis les régions en tension vers celles moins tendues.** L'article L. 551-4 du CESEDA ainsi modifié prévoit que *« lorsque la part des demandeurs d'asile résidant dans une région excède la part fixée pour cette région par le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et les capacités d'accueil de cette région, le demandeur d'asile peut être orienté vers une autre région, où il est tenu de résider le temps de l'examen de sa demande d'asile ».*

Ces implantations, qui suscitent souvent des craintes, voire des réactions épidermiques, se passent finalement généralement bien quand elles sont préparées avec les acteurs locaux, comme l'a notamment confirmé M. François Héran, professeur au Collège de France, lors de son audition.

Le travail engagé dans le cadre du Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés, a été initié au début de cette année. La rapporteure sera attentive à ces résultats.

Recommandation n° 20 : Poursuivre l'augmentation du nombre de places d'hébergement et les efforts visant à permettre une meilleure répartition des demandeurs d'asile sur le territoire pour faciliter leur accueil.

B. L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL

Au-delà de l'hébergement, qui vise à répondre à une urgence, et tel que rappelé par M. Fabrice Bizet, directeur d'Elia : *« tout être humain a besoin d'un logement pérenne pour trouver une place stable dans une société et pour bénéficier de la disponibilité intérieure et intellectuelle nécessaire à son processus d'intégration »*⁽²⁾. L'objectif de la politique d'hébergement doit être la sortie vers le logement ; à défaut, c'est le dispositif d'hébergement est saturé.

(1) La préfecture de Marseille est en effet compétente pour enregistrer les demandes d'asile pour les départements des Alpes-de-Haute-Provence, les Bouches-du-Rhône, les Hautes-Alpes, le Vaucluse, la Haute-Corse et la Corse-du-Sud.

(2) M. Fabrice Bizet, directeur d'Elia, audition du 22 septembre 2021.

La rapporteure souscrit toutefois aux propos de M. Emmanuel Brasseur, représentant de l'association Coallia, pour lequel il n'apparaît pas « *possible de remplacer totalement les dispositifs d'hébergement d'urgence [...] par une politique du logement d'abord qui se voudrait un accès à tous au statut de locataire et à un accompagnement adapté. Une part [du] public n'est pas en situation d'accéder à un logement en pleine autonomie* ». Il est impérieux de trouver une « *complémentarité, adaptable selon les territoires et la tension sur le logement* » ⁽¹⁾ entre les politiques d'hébergement et de logement.

1. L'insuffisance de l'offre de logements sociaux

Pour rappel, l'éligibilité au parc de logement social repose sur deux conditions : (i) être français ou étranger séjournant régulièrement en France et titulaire d'une carte en cours de validité (carte de résident, de séjour, de ressortissant européen, etc.), et (ii) disposer de ressources inférieures à un certain plafond ⁽²⁾.

Le constat largement partagé par les acteurs entendus est celui d'un « déficit structurel en logements » ⁽³⁾. Ce constat et les solutions qui doivent y être apportées dépassent largement la prise en compte de la seule population migrante. Le plan « Logement d'abord », lancé en 2017 et coordonné par la DIHAL constitue un effort important mais demeure insuffisant. La Cour des comptes a en effet souligné que ses résultats étaient globalement en deçà des attentes : « *le parc social reste trop fermé et, dans les territoires les plus tendus, l'offre de logements très sociaux et adaptés est insuffisante pour couvrir les besoins* » ⁽⁴⁾.

Le parc de logement social est également « *de moins en moins ouvert à de nouveaux entrants* » ⁽⁵⁾.

La rapporteure formule le souhait que le plan pluriannuel mentionné *supra* permette la mise en place d'une politique publique volontariste en la matière, de nature à, enfin, pallier le déficit structurel de logements sociaux. Les 250 000 nouveaux logements sociaux annoncés par la ministre déléguée au Logement pour 2021 et 2022 constituent à court terme une avancée salubre.

2. Les difficultés spécifiques rencontrées par les réfugiés

Alors que l'accueil de ménages réfugiés est une mission historique du parc social, ils n'y accèdent que de façon limitée.

En matière d'accès à l'hébergement comme au logement, le principe de « **non concurrence entre les publics vulnérables** », tel que rappelé par

(1) M. Emmanuel Brasseur, représentant de l'association Coallia, audition du 22 septembre 2021.

(2) Les étrangers en situation irrégulière n'ont ainsi pas accès au parc de logement social.

(3) M. Fabrice Bizet, directeur d'Elia, audition du 22 septembre 2021.

(4) Référé relatif à la politique en faveur du « logement d'abord », Cour des comptes, 20 octobre 2020.

(5) Une stratégie de finances publiques pour la sortie de la crise, concilier soutien à l'activité et soutenabilité, Cour des comptes, juin 2021.

M. Sylvain Mathieu, Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, lors de son audition doit être inlassablement rappelé. Le Délégué précise d'ailleurs que « *l'accès au logement des réfugiés s'est ajouté à d'autres « segments » du public de la DIHAL et a augmenté l'offre. Nous n'avons pas constaté de concurrence au sens où des personnes issues de la rue verraient leur offre d'accès au logement réduite* ».

Le Délégué a également indiqué à l'occasion de son audition que plusieurs facteurs limitaient l'accès au logement, parmi lesquels le fait que les « **collectivités territoriales ne soient pas assez impliquées dans la mise à disposition de ces logements** », il est donc « **difficile de mobiliser des logements en dehors du contingent préfectoral** ». Malgré la contractualisation opérée dans le cadre des contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR), l'objectif de 14 000 logements mis à disposition des bénéficiaires de la protection internationale en 2021 n'est atteint qu'à 50 %. **Il est ainsi impératif que les collectivités locales, compétentes en matière de logement, s'impliquent davantage en la matière.**

De plus, les appartements proposés au sein du parc de logement social sont souvent **peu adaptés aux nouveaux profils de réfugiés**⁽¹⁾.

Témoignage de M. Emmanuel Brasseur, représentant de l'association Coallia

« Nos publics de réfugiés vont majoritairement vers le logement dit social ou à vocation sociale. Or, l'offre de logement social reste très souvent limitée à des typologies dites familiales, T3 et T4. De plus en plus de réfugiés sont des personnes isolées, souvent jeunes, en grande précarité économique ». La production des nouveaux logements sociaux doit ainsi s'adapter à ce type de demandes.

Cette inadéquation entre les profils des réfugiés et les logements sociaux proposés a **d'importantes répercussions sur la fluidité du DNA**. Le rapport de la DGEF *Évaluation des mesures mises en œuvre à la suite du Comité interministériel à l'Intégration du 5 juin 2018 sur le champ de l'accès aux droits, au logement et à l'emploi des BPI* (juillet 2021) souligne que « *les premières observations menées à l'échelle des territoires ont permis de constater qu'une grande majorité des personnes qui obtiennent le statut de réfugiés ne sortent pas rapidement du DNA du fait d'un manque de typologie de logements adaptés aux profils (personnes isolées, familles nombreuses, familles monoparentales) et aux besoins d'accompagnement des personnes BPI* ».

Enfin, tel que recommandé par la DGEF dans ce même rapport, il convient de « **repenser la stratégie de relogement en lien avec les opportunités d'emploi, les critères d'attractivité et la disponibilité de logement dans les villes d'accueil, en orientant notamment les efforts vers des villes moyennes au logement accessible** ». Face à cet impératif, des programmes « engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi » (EMILE) ont été développés. Tel que précisé par le

(1) Audition de M. Thierry Asselin, directeur politiques urbaines et sociales pour l'Union sociale pour l'Habitat, 22 septembre 2021.

DIHAL à l'occasion de son audition, « *leur but est d'accompagner des personnes vivant en Île-de-France, en difficulté d'insertion professionnelle et mal-logées, vers une nouvelle vie, dans des territoires présentant de forts besoins en main-d'œuvre et disposant de logements vacants. Si le programme EMILE semble être évident, il est très compliqué à mettre en œuvre en raison du travail interministériel conséquent qu'il suppose et des nombreuses actions à mener avec les collectivités territoriales. Par conséquent, la DIHAL joue un rôle d'intégrateur des différentes compétences.* »

La rapporteure souhaite que ce type de programme poursuive son déploiement et est convaincue que la proposition qu'elle formule, visant à consacrer et étendre la gestion interministérielle des questions migratoires (II. de la deuxième partie du présent rapport), pourrait faciliter sa mise en œuvre.

Recommandation n° 21 : Poursuivre l'augmentation du nombre de places de logement social et améliorer l'accès des BPI au logement en s'assurant de l'implication des collectivités territoriales, en faisant en sorte que l'offre de logement social soit mieux adaptée à leurs profils et en pensant les capacités de logement en lien avec les opportunités d'emploi sur les territoires.

V. HABITATS INFORMELS ET ACCÈS AUX DROITS

A. À CALAIS, METTRE FIN À LA DÉLÉTÈRE ET COÛTEUSE POLITIQUE DITE « ZÉRO POINT DE FIXATION »

Le 10 juin 2021, une délégation de la commission d'enquête s'est rendue à Calais afin de rencontrer les services préfectoraux, ceux de la mairie et les associations venant en aide aux migrants. Elle s'est également rendue dans les campements afin d'échanger plus directement avec les personnes exilées. À cette occasion, les membres de la commission d'enquête ont pu mesurer l'étendue des atteintes aux droits portées aux migrants et l'échec de la politique de « lutte contre les points de fixation », qu'il est aujourd'hui impérieux de faire évoluer.

En effet, à Calais, la « grande jungle » a été démantelée le 24 octobre 2016 à la suite de la décision du ministre de l'intérieur de l'époque, M. Bernard Cazeneuve, d'évacuer les milliers de personnes qui s'y trouvaient vers des centres d'accueil ouverts dans toute la France. Depuis six ans, le nombre de personnes exilées à Calais a baissé mais les arrivées restent massives. En avril 2021, le nombre de migrants présents sur le Calaisis était estimé à entre 770 et 800 ⁽¹⁾ par la sous-préfecture de Calais et à 1 200 par les associations. Ces personnes, principalement des jeunes hommes originaires du Soudan, d'Afghanistan, d'Iran et de Syrie souhaitent traverser la Manche pour rejoindre l'Angleterre – parce qu'ils y ont déjà des attaches, qu'ils en maîtrisent la langue, nourrissent l'espoir de s'y

(1) Répartis dans 579 tentes selon la contribution écrite de la sous-préfecture de Calais aux travaux de la commission d'enquête.

intégrer plus facilement en tirant avantage d'un marché du travail perçu comme plus flexible.

Depuis le démantèlement de la « jungle de Calais », les pouvoirs publics appliquent une politique dite de « lutte contre les points de fixation » qui a pour objectif de dissuader les personnes exilées de venir dans cette zone

Cette orientation suscite de **fortes réserves de la rapporteure** en raison, d'une part, de son coût élevé et déséquilibré et, d'autre part, de ses effets délétères sur les populations migrantes.

1. Calais et sa région : un coût élevé et déséquilibré

La rapporteure s'est attachée à **déterminer le coût** pour l'État, la ville de Calais, l'agglomération Grand Calais terres & mers, Getlink (ex-Eurotunnel) et la société d'exploitation des ports du détroit⁽¹⁾ **de la présence de migrants, c'est-à-dire les dépenses qui n'auraient pas été engagées en l'absence de ces populations sur Calais et le littoral de la Manche et de la mer du Nord.**

À cet effet, **douze institutions** ont été **interrogées**⁽²⁾ pour connaître les dépenses qu'elles ont exécutées mais également les atténuations de dépenses qu'elles ont reçues sous la forme de versements britanniques ou européens. Initialement, cette étude entendait déterminer les montants constatés en 2020, ainsi que leur évolution récente. Cependant, l'absence de données fines transmises par certains opérateurs sur les exercices budgétaires antérieurs n'a pas permis de retracer cette évolution⁽³⁾.

Seule une « **photographie financière** » a pu être réalisée pour l'**année 2020**. Cette étude financière évalue à :

– **160 millions d'euros** le montant des **dépenses** exécutées en lien avec la présence des migrants sur Calais et le littoral de la Manche et de la mer du Nord,

– **40 millions d'euros** le montant des **atténuations de dépenses** reçues des autorités **britanniques (aucune contribution européenne n'étant versée),**

– **120 millions d'euros** le **coût net** supporté par la France du fait de la présence de migrants à Calais et sur le littoral de la Manche et de la mer du Nord.

(1) Depuis 2015, la société d'exploitation des ports du détroit est le concessionnaire du port de Calais et de Boulogne-sur-Mer.

(2) Il s'agit de la direction générale des étrangers en France, de la préfecture du Pas-de-Calais, de la préfecture du Nord, de la préfecture maritime de la Manche et de la mer du Nord, de Mme la préfète déléguée pour la défense et la sécurité (auprès du préfet de la région des Hauts-de-France, préfet de la zone de défense et de sécurité Nord, préfet du Nord), de la ville de Calais, de l'agglomération Grand Calais terres & mers, de l'agence régionale de santé des Hauts-de-France, du centre hospitalier de Calais, du centre hospitalier de Dunkerque, de Getlink (ex-Eurotunnel) et de la société d'exploitation des ports du détroit.

(3) Les éléments partiels réunis suggèrent notamment que l'essentiel des dépenses d'investissement a été effectué.

Le tableau suivant décompose ces montants.

Une note méthodologique présentant de manière détaillée les sources, la méthode retenue et la décomposition de l'estimation des coûts est annexée au présent rapport.

ESTIMATION DES COÛTS LIÉS À LA PRÉSENCE DE POPULATIONS MIGRANTES À CALAIS
ET SUR LE LITTORAL DE LA MANCHE DE LA MER DU NORD POUR L'ANNÉE 2020 ⁽¹⁾

		Dépenses	Atténuation de dépenses	Coût net
COÛT POUR L'ETAT				
	Dépenses de fonctionnement			
1.1	Permanence d'accès aux soins de santé des centres hospitaliers de Calais et de Dunkerque	786 500 €	0 €	786 500 €
1.2	Secours en mer	0 € ⁽²⁾	0 €	0 €
1.3	Hébergement et dispositifs humanitaires (eau, sanitaires, aide alimentaire)	24 500 000 €	11 613 000 €	99 325 000 €
1.4	Mobilisation de forces de l'ordre (unités mobiles)	86 435 000 €		
	Sous-total A1 :	111 721 500 €	11 613 000 €	100 108 500 €
	Dépenses d'investissement			
1.5	Permanence d'accès aux soins de santé des centres hospitaliers de Calais et de Dunkerque	61 000 €	61 000 €	0 €
1.6	Secours en mer	0 €	0 €	0 €
1.7	Hébergement et dispositifs humanitaires ⁽³⁾	1 000 000 €	17 418 000 €	- 4 518 000 €
1.8	Sécurisation des infrastructures	11 900 000 €		
	Sous-total A2 :	12 961 000 €	17 479 000 €	- 4 518 000 €
	Total A (sous-total A1 + sous-total A2) :	124 682 500 €	29 092 000 €	95 590 500 €
COÛT POUR LA VILLE DE CALAIS ET L'AGGLOMÉRATION GRAND CALAIS TERRES & MERS				
	Dépenses de fonctionnement			
2.1	Gardiennage, nettoyage, frais juridiques, etc.	199 500 €	19 800 €	179 700 €
	Dépenses d'investissement			
2.2	Sécurisation de sites et d'installations	2 227 700 €	1 272 000 €	955 700 €
	Total B :	2 427 200 €	1 291 800 €	1 135 400 €
COÛT POUR GETLINK (EX-EUROTUNNEL) ET LA SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION DES PORTS DU DÉTROIT				
	Dépenses de fonctionnement			
3.1	Getlink	17 805 000 €	5 053 000 €	12 752 000 €
3.2	Société d'exploitation des ports du détroit	8 229 100 €	2 124 800 €	6 104 300 €
	Sous-total C1 :	26 034 100 €	7 177 800 €	18 856 300 €
	Dépenses d'investissement			
3.3	Getlink	5 657 100 €	618 900 €	5 038 200 €
3.4	Société d'exploitation des ports du détroit	1 593 110 €	1 591 000 €	2 110 €
	Sous-total C2 :	7 250 210 €	2 209 900 €	5 040 310 €
	Total C (sous-total C1 + sous-total C2) :	33 284 310 €	9 387 700 €	23 896 610 €
	Total global (total A + B + C) :	160 394 010 €	39 771 500 €	120 622 510 €

(1) Ces chiffres, la méthodologie retenue et les sources exploitées sont présentés de manière détaillée en annexe 3.

(2) Ce coût nul est expliqué en annexe 3.

(3) Accès à l'eau, aux sanitaires, aux soins de base, à une aide alimentaire et à des places d'hébergement.

Cette estimation financière appelle **deux observations : le coût net des dépenses engagées est élevé et leur nature est déséquilibrée.**

Le **coût net** de 120 millions d'euros représente, à titre de comparaison :

– une fois et demie le budget de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides qui, en 2020, a enregistré près de 100 000 demandes d'asile (96 424) ⁽¹⁾,

– un an de dépenses publiques en faveur de l'intégration professionnelle des réfugiés, ⁽²⁾

– quatre fois le coût annuel des 3 136 places ouvertes sur toute la France dans les centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES) pour mettre à l'abri les demandeurs d'asile dénués d'hébergement, analyser leur situation administrative et orienter les intéressés vers d'autres dispositifs d'hébergement ⁽³⁾.

Ce coût élevé est également affecté par deux déséquilibres.

Le **premier déséquilibre** concerne la nature des dépenses : **85 % des dépenses exécutées financent la sécurisation des territoires et 15 % sont dédiées à la prise en charge sanitaire, sociale ou humanitaire des populations migrantes.** Le **second déséquilibre** tient à la **répartition des dépenses entre la France, le Royaume-Uni et l'Union européenne.** Les **contributions** versées par le **Royaume-Uni couvrent 20 % des dépenses** engagées en 2020. De ce point de vue, les accords de coopération conclus à ce jour avec le Royaume-Uni sont peu favorables à la France. Un rééquilibrage est cependant attendu avec la conclusion, en juillet 2021, d'un nouvel accord financier prévoyant des versements britanniques plus conséquents ⁽⁴⁾. On peut également s'interroger sur **l'absence de tout versement européen.** Sur ce point, le Brexit est susceptible de « changer la donne » puisque le littoral français de la Manche et de la mer du Nord constitue désormais une frontière extérieure de l'Union.

(1) Budget exécuté de l'OFPRA en 2020 : 81,92 millions d'euros. Rapport annuel de performance 2020 de la mission Immigration, asile et intégration, page 37.

(2) En 2020, la commission des finances de l'Assemblée nationale a estimé à 250 millions d'euros le coût des actions en faveur de l'intégration professionnelle des bénéficiaires de la protection internationale engagées entre 2018 et 2020. Un an de dépenses publiques en faveur de ces publics s'établit donc à 125 millions d'euros (Assemblée nationale, commission des finances, rapport d'information n° 3357 sur l'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés, Mme Stella Dupont et M. Jean-Noël Barrot, page 50).

(3) Rapport annuel de performance 2020 de la mission Immigration, asile et intégration, page 40. Budget exécuté des CAES en 2020 : 28,56 millions d'euros.

(4) Une déclaration franco-britannique du 20 juillet 2021 indique que le « Royaume-Uni s'est engagé à un investissement financier de 62,7 millions d'euros en 2021-2022 pour renforcer la présence des forces de l'ordre le long des côtes françaises, déployer sur une zone plus étendue des technologies et des véhicules de surveillance, investir dans des équipements pour renforcer la sécurité des frontières et investir dans des centres dédiés à l'accompagnement des migrants dans toute la France et aux retours volontaires dans les pays d'origine » (cf. communiqué de presse du ministère de l'intérieur du 20 juillet 2021).

2. Les effets délétères de cette politique pour la population concernée

En 2020, d'après *Human Rights Observers*, 1 000 expulsions de lieux de vie informels ont été recensées et 88 % de ces expulsions ont eu lieu à Calais et Grande-Synthe. Concrètement, cette politique prend la forme d'opérations quasi-quotidiennes de démantèlement des campements. Le paysage calaisien est profondément marqué par celle-ci : des zones boisées ont été déforestées et les grillages et barbelés sont omniprésents.

Les répercussions de la politique « zéro point de fixation » sur les conditions de vie des personnes migrantes comme sur leur santé mentale sont massives. Les associations œuvrant sur place comme les personnes exilées directement interrogées ont fait part à la délégation de leur exténuation. Selon la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, « *les personnes exilées s'épuisent à errer, sans cesse à la recherche d'abris de fortune et de moyens de survie dans des lieux toujours plus hostiles, plus insalubres, plus isolés, et ainsi plus dangereux* »⁽¹⁾.

Les suites données aux opérations de démantèlement : le rôle de la « Ressourcerie »

À Calais, a été mis en place un dispositif ayant pour objet de « *donner la possibilité aux associations clairement identifiées de récupérer pour le compte des migrants leurs affaires personnelles* »⁽²⁾ à la suite des démantèlements. Deux agents de la « Ressourcerie », chargée de cette mission, doivent assurer la réception des effets personnels récupérés lors des opérations par la société chargée de la collecte et du premier tri⁽³⁾. Ces produits font ensuite l'objet d'un second tri, sont stockés et redistribués aux personnes exilées en présence de personnes désignées par des associations⁽⁴⁾. Les associations ont affirmé aux membres de la commission d'enquête qu'il ne permettait la récupération que d'environ 25 % des affaires. Elles dénoncent également un tri insatisfaisant entre les affaires transmises à la « Ressourcerie » et celles envoyées à la déchetterie, et « *l'humiliation* » endurée par les personnes exilées qui doivent fouiller d'immenses conteneurs à la recherche de leurs biens, souvent en vain.

Les associations œuvrant sur place et les personnes exilées ressentent cette politique comme un « harcèlement » des forces de l'ordre et dénoncent des « violences policières ». Des témoignages en ce sens ont été portés à la connaissance des membres de la commission d'enquête et un rapport d'inspection de 2017 donne un certain crédit à ces informations. Ainsi, l'IGA, l'IGPN et l'IGGN considèrent que : « *L'accumulation des témoignages écrits et oraux, bien que ne pouvant tenir lieu de preuves formelles, conduit à considérer comme plausibles des manques à la doctrine d'emploi de la force et à la déontologie policière, principalement à Calais. Ils portent sur des faits de violence, sur un usage disproportionné des aérosols*

(1) *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et à Grande-Synthe, Commission nationale consultative des droits de l'Homme, 11 février 2021.*

(2) *Note « Tri et redistribution des effets personnels » transmise par la sous-préfecture de Calais à la commission d'enquête.*

(3) *Sacs de couchage, duvets, vêtements, trousse de toilette, médicaments, objets culturels, etc.*

(4) *HRO, Secours catholique, Utopia 56 et Salam.*

lacrymogènes, la destruction d'affaires appartenant aux migrants, ainsi que le non-respect de l'obligation du port du RIO [référentiel des identités et de l'organisation] »⁽¹⁾.

S'il n'est pas souhaitable de laisser se former une nouvelle « jungle », la simple poursuite de la politique de lutte contre les « points de fixation » n'est pas tenable. Il convient de mettre « *fin à cette traque* » dénoncée par la Défenseure des droits⁽²⁾.

L'argument avancé par les pouvoirs publics pour justifier cette politique est celui du risque d'un prétendu « appel d'air ». Pourtant, les dernières années démontrent que mêmes les conditions d'accueil les plus indignes et les conditions de passage les plus dangereuses ne dissuadent pas les personnes exilées de vouloir tenter leur chance pour l'Angleterre. En effet, force est de constater que l'extrême sécurisation de la frontière franco-britannique à l'œuvre n'a pas les effets attendus sur les flux migratoires. Le dernier rapport de l'Union européenne sur les flux migratoires, présenté en septembre 2021, précise que du début de l'année 2021 jusqu'à la fin du mois de septembre, 13 500 personnes ont traversé la Manche, contre 8 500 en 2020. La politique menée conduit seulement les personnes migrantes à privilégier la voie maritime et à déplacer plus au sud les zones de départ des tentatives de traversée.

Dans l'attente d'une solution durable négociée entre la France et l'Angleterre, la rapporteure fait sienne la recommandation de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), qui suggère d'implanter « *des petites unités de vie le long du littoral, permettant aux personnes exilées de trouver un lieu sécurisé et un temps de répit* »⁽³⁾. Ces unités de vie devraient naturellement s'accompagner d'un socle humanitaire (accès à l'eau, à la nourriture, à la santé, etc.) suffisant.

Recommandation n° 22 : À Calais, mettre fin à la politique « zéro point de fixation » et mettre en place des « petites unités de vie le long du littoral » ; mettre en place une commission de suivi réunissant des migrants et l'ensemble de ceux qui interviennent localement.

B. UNE MISE EN ŒUVRE PARTIELLE DE L'INSTRUCTION DU 25 JANVIER 2018 RELATIVE À LA RÉSORPTION DES CAMPEMENTS

Une instruction du Gouvernement du 25 janvier 2018 a pour objet de mieux encadrer la résorption des campements illicites et des bidonvilles, en mettant en place une « *politique à la fois humaine et exigeante quant au respect du droit et de la loi mais aussi une politique efficace, avec un objectif de réduction durable du*

(1) *Évaluation de l'action des forces de l'ordre à Calais et dans le Dunkerquois*, IGPN, IGA, IGGN, octobre 2017.

(2) *Communiqué de presse relatif à la visite de la Défenseure des droits à Calais, les 22 et 23 septembre 2021*.

(3) *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et à Grande-Synthe*, Commission nationale consultative des droits de l'homme, 11 février 2021.

nombre de bidonvilles dans les 5 ans à venir »⁽¹⁾. Elle recommande notamment la mise en œuvre d'un « *diagnostic social et global initial* » qui doit servir à identifier les différentes caractéristiques des occupants pour définir la nature de l'accompagnement à apporter en matière de santé (orientation vers des PASS, l'AME ou la PUMA), d'accès à l'emploi et à la formation et de scolarisation (accès aux dispositifs prévus pour les élèves allophones notamment).

Si cette instruction a constitué une véritable **avancée**, qu'il faut souligner, elle n'est **pas appliquée de façon égale sur tout le territoire** comme le regrettent les associations : « *Lorsque des diagnostics sociaux sont réalisés [...], ils se bornent alors souvent à un recensement des personnes considérées comme vulnérables auxquelles une proposition de logement ou d'hébergement pourrait être faite* »⁽²⁾. « *La remise à la rue est l'une des principales issues des expulsions* »⁽³⁾, selon l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels.

La rapporteure appelle ainsi à la mise en œuvre systématique de cette instruction.

C. DERRIÈRE LES HABITATS INFORMELS : L'ENJEU DE LA DOMICILIATION PRÉREQUIS POUR L'ACCÈS À LA QUASI-TOTALITÉ DES DROITS

La domiciliation est un prérequis pour la quasi-totalité des procédures d'accès aux droits (titre de séjour, emploi, CPAM, AME, CAF, *etc.*). Comme l'ont rappelé plusieurs associations, l'accès à la domiciliation est en cela la « *clef de voûte garantissant l'accès aux droits communs des personnes vivant en habitat informel* »⁽⁴⁾.

L'article L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les étrangers en situation irrégulière⁽⁵⁾ ont accès au service de domiciliation pour les bénéficiaires de certains droits et prestations auxquels ils souhaitent prétendre (l'AME, l'aide juridictionnelle, *etc.*). L'élection de domicile est remise par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), ainsi que par les organismes agréés.

(1) *Instruction du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles*, 25 janvier 2018.

(2) *Contribution écrite de Médecins du monde aux travaux de la commission d'enquête*.

(3) *Note d'analyse détaillée*, Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, 1^{er} novembre 2019 – 31 octobre 2020.

(4) *Fiche thématique « campements, bidonvilles et squats » transmise par ACINA, le CNDH Romeurope, Médecins du monde et le Secours catholique*.

(5) *L'article dispose que l'attestation d'élection de domicile ne peut être délivrée à la personne non ressortissante d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui n'est pas en possession de certains titres de séjour, à moins qu'elle sollicite l'AME, l'aide juridictionnelle ou l'exercice des droits civils qui lui sont reconnus par la loi*.

Or, les personnes exilées rencontrent de grandes difficultés pour accéder à la domiciliation, en raison de refus répétés de la part des CCAS et des CIAS qui illustreraient selon certaines associations « *une volonté politique de ne pas officialiser la présence sur la commune de certaines personnes jugées indésirables, mais résultant également du manque de moyens dédiés à la domiciliation* »⁽¹⁾. Ces refus de domiciliation « *viennent retarder des démarches vers le droit commun des personnes, et les poussent à être orientées vers des associations domiciliataires agréées* »⁽²⁾.

Rencontre d'une délégation de la commission d'enquête avec le collectif de la rue « Schaeffer »

Le 21 juillet 2021, une délégation de la commission d'enquête s'est rendue à Aubervilliers, à la rencontre du collectif de migrants du collectif de la rue « Schaeffer »⁽³⁾. Ce collectif, composé en majorité de demandeurs d'asile et de déboutés du droit d'asile, vit dans un squat.

À cette occasion, les représentants du collectif ont notamment mis en avant ces difficultés de domiciliation et les effets de celles-ci sur leur accès au droit. En effet, le squat est situé entre deux communes (La Courneuve et Aubervilliers) et chaque commune se déclarerait, selon les dires du collectif, incompétente pour leur octroyer une attestation d'élection de domicile. Sans cette domiciliation, ils ne peuvent effectuer certaines demandes, notamment la demande d'aide médicale de l'État (AME). La rapporteure considère que cette situation, si elle est avérée, est contraire au droit et ne saurait durer. Le juge administratif a en effet rappelé que la notion d'installation doit être appréciée par les CCAS « *au regard de la situation des personnes sans domicile stable* » et « *qu'une personne qui justifie d'un lien quelconque avec une commune, paraît-il tenu, est en droit d'obtenir une domiciliation auprès de celle-ci* »⁽⁴⁾.

De surcroît, aux termes de l'article L. 264-4 de ce même code, lorsque les CCAS ou les CIAS refusent l'élection de domicile aux personnes qui en font la demande, parce qu'elles ne présentent aucun lien avec la commune ou le groupement de communes, « *ils doivent motiver leur décision* ». Or, certaines associations soulignent que les refus sont souvent oraux, et ne sont pas motivés ni notifiés au demandeur par écrit⁽⁵⁾.

En outre, s'agissant de l'accès au titre de séjour, l'évaluation des mesures mises en œuvre à la suite du Comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 sur le champ de l'accès aux droits, au logement et à l'emploi des BPI (DGEF -

(1) Fiche thématique « *campements, bidonvilles et squats* » transmise par ACINA, le CNDH Romeurope, Médecins du monde et le Secours catholique.

(2) Ces associations, pour la majeure partie, ne sont pas dotées de budget pour cette mission et devraient uniquement domicilier les ménages qui n'ont aucun lien avec une commune ; Fiche thématique « *campements, bidonvilles et squats* » transmise par ACINA, le CNDH Romeurope, Médecins du monde et le Secours catholique.

(3) Du nom d'une rue de l'ancien « squat » qu'ils occupaient.

(4) TA de Pau, n° 1200683, 23 avril 2013.

(5) Fiche thématique « *campements, bidonvilles et squats* » transmise par ACINA, le CNDH Romeurope, Médecins du monde et le Secours catholique.

juillet 2021) met en avant « *un problème d'harmonisation des règles [qui] existe entre territoires, concernant la justification de la domiciliation. Celle-ci est souvent vérifiée par une attestation d'hébergement ou de domiciliation, mais dans certains territoires observés, il est demandé un justificatif de domicile, beaucoup plus contraignant à obtenir* ». La rapporteure appelle ainsi à renforcer les moyens alloués aux services de domiciliation et à une application plus homogène sur le territoire des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'élection de domicile.

VI. LA PRISE EN COMPTE DES BESOINS SPÉCIFIQUES DE CERTAINS MIGRANTS

A. LES FEMMES MIGRANTES : DES RISQUES ACCRUS

Les femmes migrantes, qui représentent la majorité des personnes qui migrent notamment, mais pas seulement, au travers de la procédure du regroupement familial, sont encore trop souvent les invisibles des parcours migratoires comme des politiques d'intégration.

Les femmes migrantes, trop peu visibles

Sur les 260 000 premiers titres de séjour délivrés en 2018, 49 % l'ont été à des femmes, mais celles-ci représentent 60 % des personnes recevant un premier titre de séjour pour raison familiale. Les femmes représentent 51 % des premiers titres de séjour des étudiants. La proportion de demandeurs d'asile femmes est de 34 à 35 % selon les années alors qu'elles sont les premières victimes des guerres et des dictatures. Enfin, les femmes reconnues réfugiées ou protégées subsidiaires représentent 40 % de la population ayant reçu une protection internationale.

Il est pourtant clair que leur situation appelle des prises en charge spécifiques pour faire sortir de leur isolement, leur permettre l'accès au marché du travail et d'avancer dans la résolution de problématiques spécifiques non réductibles à ceux des « migrants en général », au premier rang desquels la lutte contre les réseaux criminels.

La traite des êtres humains ou « l'esclavage moderne » touchant environ 40 millions de victimes au niveau mondial, dont 71 % sont des femmes, est un phénomène de grande ampleur. L'une des formes de traite les plus répandues est la traite aux fins d'exploitation sexuelle.

En France, 80 % des personnes prostituées en France sont d'origine étrangère. Parmi elles, nombreuses sont celles qui sont originaires du Nigeria. On compte environ 45 000 femmes nigérianes transportées chaque année en Europe à cette fin. La destination première est souvent l'Italie mais la France n'est pas épargnée par le phénomène.

Pour rendre effectifs les droits des personnes victimes de traite des êtres humains, la CNCDH recommande **la création, en France, d'un véritable « mécanisme national de référence » pour la détection, l'identification, l'orientation et l'accompagnement des victimes de traite, présumées ou avérées.**

La rapporteure estime la mise en place d'un tel mécanisme indispensable.

Les persécutions liées au genre, visant plus spécifiquement les femmes, telles que les mutilations sexuelles, les stérilisations forcées, l'exploitation sexuelle, sont aussi un déterminant important du départ sans parler des violences subies dans les pays de transit, notamment en Libye.

Les petites filles ou les parents qui fuient une mutilation génitale féminine peuvent se voir accorder l'asile, si celle-ci est suffisamment étayée ; de la même manière, une jeune femme qui refuse de subir une mutilation sexuelle, peut bénéficier de la protection internationale dès lors qu'elle s'oppose à cette pratique de l'excision. Il reste que l'« appartenance à un certain groupe social » est le motif principal utilisé par les autorités françaises pour favoriser la protection des personnes particulièrement vulnérables, ce qui en soit pose problème pour les persécutions liées au genre. Des associations comme la Cimade plaident pour que ces persécutions soient pleinement examinées au regard des autres motifs de la convention de Genève, comme les opinions politiques.

Une fois sur le territoire français pour rompre l'isolement, le plus puissant facteur d'intégration étant le travail, lui-même conditionné par l'apprentissage du français, des actions spécifiques devraient être menées pour les femmes non issues de pays francophones.

**Témoignage de Mme Frédérique Martz, directrice générale
de l'institut Women Safe & Children**

« Nous recevons des femmes d'Afrique subsaharienne et de nombreuses femmes d'Afrique du Nord. Elles sont souvent mal intégrées, voire pas identifiées sur le territoire français. Elles n'ont pas côtoyé les services sociaux et souvent ne parlent pas français. Nous sommes confrontés à un problème d'accréditation des traducteurs car, bien souvent, les personnes qui se disent habilitées à accompagner les femmes ne parlent la langue et la traduction ne convient pas. Bien souvent, des femmes présentes sur le territoire depuis deux à trois ans ne parlent pas du tout français. Une priorité en matière d'insertion serait de placer ces femmes dans une filière où elles puissent acquérir de l'autonomie par l'échange et par la langue ». Audition du 1^{er} septembre 2021

À cet égard, il est regrettable, comme l'a fait valoir Didier Leschi, le directeur général de l'OFII devant la commission, qu'à l'occasion de la transformation du contrat d'accueil d'intégration en contrat d'intégration républicaine, on ait supprimé la possibilité de commencer les cours de français dans les pays d'origine via les alliances françaises. Cette possibilité devrait être réouverte quitte à le faire dématérialiser pour faciliter l'intégration de femmes qui compte tenu des contraintes domestiques qui pèsent sur elles peuvent moins se consacrer à l'apprentissage de la langue.

Les femmes migrantes bénéficient des initiatives prises par le réseau associatif mais la prise en compte des spécificités de leurs situations devrait être une dimension à part entière des politiques d'intégration.

Recommandation n° 23 : Faire des problématiques que rencontrent les femmes migrantes une dimension à part entière des politiques de migration et d'intégration

B. LES PERSONNES LGBTQ+ : UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À PORTER À LEURS DROITS

La question des personnes LGBTQ+ migrantes est une question globale tant elle embrasse tous les aspects de la vie. La commission d'enquête s'est particulièrement intéressée à l'accès à leurs droits, notamment le droit à l'asile, de ces personnes en état de fragilité.

En amont de la procédure d'asile, les personnes migrantes LGBTQ+ subissent, comme les autres populations migrantes, les difficultés du parcours migratoire, de la traversée de la mer. Le risque de viol et de violence est cependant accru.

La commission d'enquête, lors de sa journée d'audition des différentes associations ⁽¹⁾ activant avec ces publics fragiles a reçu de nombreux témoignages des dysfonctionnements dans l'accès au droit :

(1) ARDHIS association pour la défense des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour, AIDES, BAAM bureau d'accueil et d'accompagnement des migrants

– **la question de l'établissement du danger.** Les personnes doivent faire reconnaître une homosexualité qu'elles ont toute leur vie chercher à dissimuler du fait des risques en découlant pour leur intégrité. Philippe Neyer, secrétaire de l'ARDHIS a particulièrement relevé ce problème : « *Par exemple, un Sierraléonais a été débouté de sa demande d'asile à Munich à 20 ans, les autorités considérant que son orientation sexuelle n'est pas établie. Or, son pays d'origine est un des plus violents envers les personnes homosexuelles. Quel autre choix s'offre à lui en ultime recours que de demander l'asile en France ? L'OFPRA le lui a accordé, mais après une procédure Dublin avec l'Allemagne qui a duré trop longtemps. Les mesures de contrôle dans le cadre de cette procédure sont humiliantes et déstabilisent les personnes, provoquant des problèmes de santé mentale.* ».

Lorsqu'elles sont placées en centre de rétention administrative, la situation se complique. Les entretiens de demande l'asile avec des agents OFPRA ont lieu par visioconférence. La conduite de l'entretien en visioconférence est peu adaptée aux questions relevant de la vie intime, amoureuse et sexuelle. Il se conclut le plus souvent par un refus de protection ;

– **les questions liées à la mise à l'abri.** Dans les lieux d'accueil les personnes LGBT+ subissent trop souvent des violences. Pour éviter qu'elles ne se retrouvent à la rue un accompagnement spécifique, dont la nécessité est reconnue par les institutions et le Défenseur des droits, doit être mise en place avec un financement à hauteur des enjeux.

Pour ces deux enjeux, accès au droit et mise à l'abri, la rapporteure estime qu'un effort de formation doit être mené au bénéfice de tous les acteurs de l'asile : officiers de protection, juges, magistrats, interprètes, travailleurs et travailleuses sociaux. Pour cela, il serait nécessaire de nommer un référent LGBT+ par préfecture comme il en existe dans certains commissariats pour mieux appréhender ces problématiques spécifiques et mettre en tension l'ensemble du système.

Recommandation n° 24 : Prévoir un référent LGBT+ dans chaque préfecture avec pour mission de mener des actions de sensibilisation et de formation.

C. LES MINEURS

1. Les mineurs non accompagnés (MNA)

Le rapport des Inspections générales de l'action sociale, de l'administration et de la justice de mai 2021 ⁽¹⁾ estime qu'après une forte augmentation du nombre d'arrivées jusqu'en 2018, le nombre d'admissions à l'aide sociale à l'enfance (ASE) de MNA s'est stabilisé en 2019 autour de 17 000. Avec 9 524 MNA admis par les conseils départementaux (- 43 % par rapport à 2019), 2020 est une année particulière du fait de la quasi-fermeture des frontières pour raisons sanitaires.

(1) Rapport IGAS n° 2020-099R/IGAn°20108-R/IGJ n° 2020/00195 Évaluation de la prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés – mai 2021

Depuis le début de 2021, les arrivées de MNA ont cependant retrouvé un rythme soutenu.

95 % d'entre eux sont des garçons – les filles étant le plus souvent victimes de la traite – et proviennent principalement Guinée, du Mali et de Côte d'Ivoire, la part de ceux originaire du Maghreb augmentant cependant.

Le présent rapport n'a pas vocation à traiter de la question des mineurs non accompagnés dans sa globalité mais retient tout de même plusieurs questions qui devront être traitées de façon urgente.

– **la détermination de la minorité** : Lorsqu'ils se trouvent sur le territoire français, ces mineurs doivent être protégés, accompagnés, formés, scolarisés et vraisemblablement – car ils restent souvent longtemps en France – définitivement intégrés. La question essentielle est donc celle de la détermination de la minorité.

La minorité est un état provisoire qui ne peut être établi scientifiquement, définitivement, à moins de disposer – pour les pays qui en délivrent – de documents d'état civil. Cette difficulté peut se révéler insurmontable.

La rapporteure dit, à ce stade, son opposition à la reconnaissance d'une présomption de minorité qui aboutirait à faire cohabiter dans un même espace de vie de véritables mineurs et des mineurs « très majeurs », avec tous les risques conséquents. Une approche pluridisciplinaire et la plus complète possible est plutôt à privilégier, sachant que l'utilisation des examens osseux n'a pas fait la preuve de sa fiabilité, particulièrement pour la tranche d'âge la plus délicate à évaluer, c'est-à-dire entre 16 et 20 ans.

Le rapport précité prône une série de recommandations qui vont dans ce sens : systématisation et harmonisation des contrôles biométriques, consultation du fichier EURODAC lorsqu'un jeune se présente en préfecture, recours systématique à l'interprétariat et à la médiation culturelle, recours systématique à l'entretien médical mais aussi à un pédopsychiatre...*etc.*

Il faut préciser ici que le projet de loi relatif à la protection de l'enfance qui est en cours de discussion va obliger les départements à recourir au fichier d'évaluation de la minorité et qu'il a été ajouté à l'Assemblée nationale à l'initiative de la rapporteure de ce texte une disposition qui prévoit que **la reconnaissance de la minorité et de l'isolement d'une personne se déclarant comme MNA par un président de conseil départemental s'applique à l'ensemble des départements.** Dès lors la réévaluation d'un MNA lorsqu'il est reconnu comme tel et orienté dans le département par décision de l'autorité judiciaire en application de l'article 375-5 du Code civil sera interdite.

Recommandation n° 25 : Privilégier une approche interdisciplinaire pour déterminer la minorité, au-delà de la création d'un fichier, et ne pas judiciaireiser la question à l'extrême.

– **la question des « ni mineurs, ni majeurs »** : Pendant la période d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri et en attendant que l'administration statue, de nombreux jeunes, qui ne possèdent aucun document témoignant de leur démarche de reconnaissance de minorité, non seulement ne sont pas pris en compte en tant que MNA, mais n'entrent dans des dispositifs prévus pour les majeurs. Ils ne sont nulle part comme l'a soulevé Mme Charlotte Caubel, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse au ministère de la justice, lors de son audition.

Heureusement, des progrès substantiels ont été réalisés depuis 2017 quant aux délais d'évaluation. Selon le rapport cité, la durée moyenne d'évaluation de la minorité et de l'isolement, entre la date de mise à l'abri du jeune se déclarant MNA et la notification de la décision d'admission ou de non-admission à l'ASE est passée de 40 jours en 2017 à 16 jours en moyenne. Si cette estimation doit être prise avec précaution, elle reflète néanmoins une tendance certaine, qui résulte à la fois d'un ralentissement des arrivées et du renforcement des moyens d'évaluation des conseils départementaux (consolidation des équipes d'évaluation et des capacités de mise à l'abri). Toutefois, cela reste une durée suffisante pour perdre la trace de nombreux jeunes. Le rapport précité met en évidence le rôle déterminant des ONG et associations dans la prise en charge de ces « mijeurs » que ce soit dans le domaine de l'hébergement (non accès aux hôtels de l'ASE), de la santé ou de l'éducation.

Témoignage de Mme Charlotte Caubel, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, 6 octobre 2021

« Par souci de préserver le concept de protection de l'enfance, on veut absolument éviter tout lien avec les majeurs, de sorte que ceux qui ont un âge intermédiaire sont comme en suspens. Je prêche donc pour qu'avec l'AEM, l'administration, chargée de l'identification, délivre un document qui servira de base tout au long du processus d'insertion du mineur – puisqu'au bout du compte, tel est bien l'objectif –, que ce soit dans les départements ou à la PJJ. »

La rapporteure souscrit à cette proposition.

Recommandation n° 26 : Délivrer un récépissé dans l'attente de la confirmation/infirmation de la minorité afin d'entrer tout de suite dans un processus de mise à l'abri et d'insertion

– **les disparités de traitement entre les départements dans la mise à l'abri des MNA** : de trop nombreux départements logent principalement les MNA dans des hôtels où ils sont l'objet de toutes les sollicitations. Dans le cadre de la contractualisation relative à la « Stratégie nationale MNA », il serait opportun de mettre en place une incitation financière en faveur des conseils départementaux mettant à l'abri les jeunes se déclarant MNA dans des établissements adaptés, c'est-à-dire hors hôtel.

Recommandation n° 27 : Contractualiser avec les conseils départementaux en incluant des incitations financières selon le modèle de logement choisi et le taux de mise à l’abri.

– **les mineurs aux zones frontalières.** Les associations agissant à la frontière franco-italienne ont massivement observé et documenté des atteintes aux droits des enfants contraires à la Convention internationale relative aux droits de l’enfant.

Recommandation n° 28 : Garantir aux mineurs isolés un accès à une information claire et compréhensible ainsi qu’à l’exercice effectif de leurs droits aux frontières (accompagnement par un administrateur *ad hoc*, droit à un interprète, droit d’accès aux soins, de demander l’asile, *etc.*).

Les manquements des autorités françaises aux devoirs élémentaires de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des mineur(e)s isolé(e)s étranger(e)s en danger (2020) ⁽¹⁾

Ce rapport, signé par 11 associations, fait état à la frontière franco-italienne de renvois immédiats de mineurs en Italie sans avoir respecté le délai d’un jour franc, ni la désignation d’un mandataire *ad hoc* pour les assister, ou encore en ayant refusé l’enregistrement de leur demande d’asile, d’impossibilités d’exprimer la minorité au poste de la police aux frontières en raison de l’absence d’entretien individuel ou d’interprète, de pratiques de confiscation voire de destruction par les forces de l’ordre des documents d’identité des mineurs interpellés. Lorsque la minorité est contestée, ils sont enfermés avec des adultes dans les constructions modulaires attenantes aux locaux de la police aux frontières.

Il conviendrait, à tout le moins, **de garantir à ces mineurs isolés un accès à une information claire et compréhensible ainsi qu’à l’exercice effectif de leurs droits aux frontières** (accompagnement par un administrateur *ad hoc*, droit à un interprète, droit d’accès aux soins, de demander l’asile, *etc.*).

Bien évidemment, la question des MNA est bien plus large que les points qui viennent d’être exposés. Elle relève une fois encore d’une approche interministérielle et d’une coopération sans faille entre les services de l’État et les départements, qui sont au fondement d’une gestion efficace des phénomènes migratoires.

- Le titre de séjour à la majorité

(1) Rapport interassociatif

https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr/70ddf3a5-0027-426d-ac8d-183cf3a8b9d0_Les-Manquements-Des-Autorites-Francaises.pdf

On constate que très peu de mineurs non accompagnés demandent l’asile (au plus quelques centaines par an). Les raisons en ont été analysées par Julien Boucher, directeur général de l’OFPRA : un défaut de connaissance de la procédure de la part des personnes qui assistent ces mineurs, particulièrement au titre de l’aide sociale à l’enfance ; l’idée selon laquelle la procédure d’asile ne revêtirait guère d’intérêt pour des mineurs qui bénéficient de l’aide sociale à l’enfance alors que la protection de l’asile prend tout son sens à l’accession à la majorité, quand le dispositif de l’aide sociale à l’enfance s’interrompt ; des contraintes liées à leur représentation car en l’absence de représentant légal, il revient au procureur de désigner un administrateur *ad hoc* ; la longueur de la procédure qui se révèle parfois dissuasive ⁽¹⁾.

2. Mineurs en rétention : un encadrement absolument nécessaire

La rétention administrative des mineurs – et la privation de liberté qui la caractérise – est un des sujets les plus épineux des politiques migratoires.

En effet, la privation de liberté est absolument contraire à la prise en compte de l’intérêt supérieur de l’enfant au sens de la Convention des Nations unies relative au droit de l’enfant de 1999. Or, interdire purement et simplement la rétention des mineurs ne laisse que deux alternatives, également non satisfaisantes :

– séparer les familles – dans ce cas, à qui confier les mineurs ? – lorsqu’un ou les deux parents du mineur doivent être placés en centre de rétention administrative, le temps que soit statué sur l’obligation de quitter le territoire qui le/les vise ;

– renoncer à fixer totalement les règles d’entrée et de séjour sur le territoire en rendant les familles avec enfants non expulsables.

La rapporteure rappelle la nécessité de prévoir la plus stricte proportionnalité lorsqu’un mineur doit être placé en rétention avec sa famille. Dans ce sens, elle a été cosignataire de la proposition de loi n°1303 du 12 mai 2020 visant à encadrer la rétention administrative des mineurs, proposition qui a été ensuite retirée.

La stricte proportionnalité emportait plusieurs conséquences :

– la réduction du temps de rétention au minimum. La proposition de loi la fixait à 5 jours ;

– la saisine automatique du juge des libertés et de la détention dès que l’autorité administrative prend une décision de placement en rétention administrative d’une famille avec enfants. Le juge statue sur l’impérieuse nécessité du placement en rétention ;

(1) Audition du 16 juin 2021.

– des centres dédiés aux familles avec enfants afin de limiter au maximum les traumatismes liés à la promiscuité et aux éventuelles violences.

Il est ressorti des positions exprimées par les membres de la commission d'enquête qu'il fallait aller plus loin dans le dispositif prévu par la proposition de loi précitée.

Recommandation n° 29 : Pour les familles avec enfants, prévoir systématiquement des alternatives à la rétention par des lieux d'accueil dédiés

D. LES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

Le nombre croissant d'étudiants choisissant d'effectuer leurs études supérieures, ou une partie de celles-ci, dans un pays étranger constitue une évolution structurelle. Les étudiants en mobilité représentent aujourd'hui **2,4 % du total des étudiants dans le monde**, soit 5,6 millions d'étudiants⁽¹⁾. Les projections de Campus France à partir des données de l'UNESCO démontrent que le nombre d'étudiants en mobilité internationale pourrait atteindre 9,9 millions en 2025.

En France, selon les chiffres communiqués par la Conférence des Présidents d'université, **370 000 étudiants internationaux** étaient inscrits au cours de l'année scolaire 2019-2020 dans un établissement d'enseignement supérieur ; ce chiffre est en progression de 23 % depuis 5 ans.

1. L'attractivité de plus en plus contestée de la France

La France est en 2018 le 6^e pays d'accueil, derrière, notamment, l'Allemagne, la Russie et l'Australie⁽²⁾.

L'enseignement supérieur français offre de **nombreux atouts** : qualité de la formation, valeur des diplômes, diversité du milieu étudiant, octroi de différentes aides sociales, *etc.* Sur ce dernier point, la rapporteure insiste sur l'importance de **l'action des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS)**, qui agissent à la fois en matière de restauration universitaire, d'hébergement et d'attribution de bourses. Jean-Paul Roumegas, conseiller international et partenariats du CNOUS, l'a rappelé lors de son audition : « *La mission d'accueil des étudiants internationaux est une mission historique du CNOUS, qui figure dans sa convention constitutive* ». Sur les 170 000 places du parc de logements des CROUS, environ 30 % sont d'ailleurs occupées par ces étudiants.

La France fait pourtant face à une « **perte relative de son attractivité** »⁽³⁾ car si le nombre d'étudiants étrangers y progresse toujours, cette progression est

(1) Chiffres pour l'année 2018, Chiffres clés de la mobilité étudiante dans le monde, Campus France, mars 2021.

(2) Chiffres clés de la mobilité étudiante dans le monde, Campus France, mars 2021.

(3) Chiffres clés de la mobilité étudiante dans le monde, Campus France, mars 2021.

moins rapide que celle de la moyenne mondiale. En 2016, la France était encore le 4^e pays d'accueil ⁽¹⁾.

Or, l'attractivité des étudiants internationaux constitue **un enjeu stratégique**. Leur nombre est un signe de l'attractivité du système [d'un pays], de sa capacité à former les élites de demain et à promouvoir ses valeurs ». Au-delà de la diplomatie d'influence, les étudiants étrangers en mobilité internationale constituent un « *vecteur utile pour améliorer la compréhension mutuelle entre les pays, ou encore comme une voie de renforcement de nos relations scientifiques et de nos liens économiques* » ⁽²⁾.

Face aux stratégies d'attractivité offensives mises en place par certains pays – en particulier la Chine, l'Arabie Saoudite et la Turquie, **la France se devait d'être au rendez-vous**. Le Premier ministre a présenté le 19 novembre 2018 la nouvelle stratégie, dite « *Bienvenue en France – Choose France* » fixant un objectif d'accueil de 500 000 étudiants internationaux d'ici 2027. Cette stratégie inclut notamment des mesures de simplification et d'amélioration de l'accueil et de l'accompagnement des étudiants étrangers, ainsi que de leurs conditions de vie (simplification de l'octroi de visas, création d'un label « *Bienvenue en France* » pour les établissements, généralisation des guichets uniques réunissant l'ensemble des services dont les étudiants internationaux ont besoin, etc.).

La rapporteure souscrit naturellement à l'ensemble de ces mesures, mais souligne qu'elles ne doivent pas affaiblir notre lien historique avec les étudiants des pays francophones, en particulier ceux du Maghreb.

Le contexte particulier de la crise sanitaire ne permet néanmoins pas encore de mesurer les effets de cette stratégie sur l'attractivité de la France.

2. Pour la suppression des frais d'inscription différenciés pour les étudiants extra-européens

Malgré ses incontestables atouts, cette stratégie suscite des inquiétudes qui tiennent à la **mise en place de frais d'inscription différenciés** pour les étrangers extra-européens. Mettant en avant un objectif d'équité, le Gouvernement précise que cette mesure vise à dégager de nouvelles ressources pour les établissements d'enseignement supérieur pour financer leur politique d'attractivité, et prévoit en parallèle une augmentation des exonérations ⁽³⁾ et des bourses offertes aux étudiants internationaux.

(1) *Audition du 9 septembre 2021 de M. Guillaume Gellé, vice-président et Mme Emmanuelle Garnier, présidente de la commission des relations internationales et européennes de la Conférence des présidents d'université (CPU).*

(2) *Rapport d'information n° 1763 déposé par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur l'accueil des étudiants étrangers en France, M. Pascal Brindeau et Mme Marion Lenne, XV^e législature, 13 mars 2019.*

(3) *Pour les enfants, conjoints et partenaires d'un résident de longue durée par exemple.*

Cette évolution n'est pas encore totalement effective ⁽¹⁾. En 2019, seuls 681 étudiants internationaux ont payé des droits différenciés ; en 2020, ils étaient 2 447.

La Conférence des présidents d'universités a fait part à la commission d'enquête, lors de son audition, de son opposition à cette mesure : « *alors que nombre d'étudiants sont originaires de pays en butte à des difficultés politiques, économiques ou sociales, il serait vraiment regrettable que les jeunes méritants à fort potentiel de réussite se voient fermer les portes de l'enseignement supérieur et de la recherche français pour des raisons économiques. Il serait également regrettable de donner de la France l'image d'un pays qui se referme sur lui-même* ». En 2018, la Cour des comptes soulignait qu'une hausse des frais d'inscription pour les étudiants non européens n'était susceptible d'apporter un financement complémentaire significatif que dans l'hypothèse d'une progression très importante de ces droits, qui entraînerait par conséquent un « *fort effet d'éviction, diminuant d'autant le produit attendu d'une telle hausse* » ⁽²⁾.

La rapporteure rejoint ces analyses et se **montre défavorable à cette évolution**, pour des raisons à la fois d'accessibilité de l'enseignement supérieur français aux étudiants internationaux, donc **d'égalité**, et **d'attractivité**.

3. Une coordination renforcée entre les acteurs pour fluidifier les parcours

Il ressort des auditions menées par la commission qu'en matière d'inscription des étudiants étrangers, le dialogue entre les différents acteurs permettrait de gagner en efficacité.

Témoignage d'Emmanuelle Garnier, présidente de la commission des relations internationales et européennes de la CPU,

Il faudrait « *intégrer dans la discussion le réseau consulaire* », avec lequel un dialogue existe d'ores et déjà. Pour autant, selon elle, « *les universités sont ouvertes à un dialogue plus étroit, y compris sur plan technique, avec le réseau consulaire* », « *nous en avons discuté avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui considère lui aussi que l'on pourrait optimiser un certain nombre de procédures* ».

Le rapport de l'Assemblée nationale (2019) mentionné *supra* soulignait déjà que « **la procédure d'octroi des visas étudiants a été décrite à vos rapporteurs, par différents acteurs, comme à la fois complexe, lente et coûteuse. Les modalités et la durée d'instruction des dossiers par les consulats sont très variables et il arrive que le visa ne soit obtenu qu'après le début de l'année scolaire** ».

(1) La plupart des établissements ayant appliqué le décret du 19 avril 2019 relatif aux modalités d'exonération des droits d'inscription des étudiants étrangers ont proposé une exonération partielle générale avec les mêmes frais d'inscriptions que les étudiants français et communautaires, et 34 proposent des exonérations ciblées sur certains publics internationaux ; voir le rapport n° 4524 sur le projet de loi de finances pour 2022, Annexe n° 33 – recherche et enseignement supérieur, M. Fabrice le Vigoureux, 7 octobre 2021.

(2) Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public, Cour des comptes, novembre 2018.

Ce constat a été réaffirmé par M. Cheikh Mbacké Toure, membre de la FESSEF, à l'occasion de son audition par la commission d'enquête : « *la lourdeur de la procédure, la non-conformité d'un document ou encore le décalage avec le calendrier universitaire ou académique du pays d'origine peuvent retarder un étudiant* ».

Il convient de renforcer les échanges entre les établissements d'enseignement supérieur en France, l'établissement public Campus France et le réseau consulaire pour fluidifier les procédures d'arrivée en France des étudiants étrangers.

Recommandation n° 30 : Supprimer la mise en place des frais d'inscriptions différenciés pour les étudiants extra-européens et renforcer le dialogue entre les différents acteurs (les universités, Campus France et les réseaux consulaires) pour simplifier et accélérer les procédures d'inscription des étudiants étrangers.

ANNEXES AU RAPPORT

ANNEXE 1 : Bilan de la réalisation des mesures décidées lors du comité interministériel à l'intégration de 2018

ANNEXE 2 : Exemple de demande abusive de document dans le cadre de la constitution d'un dossier de demande d'aide médicale de l'État (AME)

ANNEXE 3 : Note sur la méthodologie du calcul des coûts liés à la présence de populations migrantes à Calais

ANNEXE 1 : Bilan de la réalisation des mesures décidées lors du comité interministériel à l'intégration de 2018

Suites du Comité interministériel à l'intégration (C2I) (transmis par la DIAN)

Ministères / Délégations	Axes / Mesures		État	Commentaires
Ministère de l'intérieur (17 actions)				
<i>Axe 1: Maîtrise de la langue française</i>				
1	Mesure 1 Mesure 2 Objectif 1	Doublment des forfaits de formation linguistique A1	Fait	Mise en place dans le cadre du CIR rénové avec taille des groupes réduite et mallette pédagogique modernisée le 1er mars 2019. Actions de formation continue des prestataires de la formation linguistique : plateforme de ressources pédagogiques, classes virtuelles
2	Mesure 3	Mise en place d'un module de 600 heures destiné aux personnes non scolarisées dans leur pays d'origine	Fait	Mise en place dans le cadre du CIR rénové le 1er mars 2019.
3	Mesure 2 Objectif 2	Certification du niveau A1	Fait	Mise en place dans le cadre du CIR rénové, prise en charge par l'Etat dans les 6 mois suivants la fin de la formation linguistique pour fluidifier le passage vers la suite des parcours A2/B1. La certification a été peu mobilisée et fait l'objet de mesures de redynamisation pour la période 2022-2024.
4	Mesure 4	Organisation des cours de français au bénéfice de certains demandeurs d'asile	Fait	Expérimentation poursuivie de cours de conversation en français à destination du public relocalisé, en l'accompagnant d'un suivi national resserré
<i>Axe 2 : Formation civique</i>				
5	Mesure 1 Objectif 1	Refonte de la formation civique avec passage à 24 heures et rénovation des contenus et méthodes	Fait	Mise en place dans le cadre du CIR rénové le 1er mars 2019 (refonte des contenus centrés sur l'appropriation des principes de la République et la réalisation des démarches d'intégration, pédagogie interactive, taille des groupes réduite, utilisation du numérique, choix en journée 4 d'un atelier en fonction des besoins du bénéficiaire) Actions de formation continue des formateurs de la formation civique assurées par la DGEF, mise en place d'une plateforme de ressources pédagogiques
<i>Axe 3 : Accès à l'emploi et à la vie économique</i>				
6	Mesure 1 Objectif 1	Orientation vers le SPE sur les plateformes (PFA) OFII	Fait	Mise en place dans le cadre du CIR rénové le 1er mars 2019 (entretien allongé, conseils et orientation vers les services de proximité). Diffusion d'un nouveau film d'accueil traduit en plusieurs langues depuis fin septembre 2021

7	Mesure 1 Objectif 1	Bilan de fin de CIR sur les plateformes OFII	Fait	Mise en place dans le cadre du CIR rénové depuis septembre 2019 (point de situation, bilan des formations, orientation vers les services de proximité et notamment vers le service public de l'emploi). L'objectif est maintenant de réduire le délai entre la fin des formations et la réalisation du bilan de fin de CIR.
8	Mesure 3	Dynamiser l'action locale pour développer les formations linguistiques à visée professionnelle, les prestations d'accompagnement vers l'emploi et les actions conjointes avec les collectivités territoriales	Fait	Mise en ligne d'un MOOC proposant une formation linguistique gratuite autour de cinq secteurs professionnels identifiés comme en tension (vocabulaire professionnel, codes et usages en entreprise) visant les niveaux A2/B1, financement de projets d'acteurs associatifs et de collectivités territoriales ("Territoires d'intégration") par appels à projet national et local sur le BOP104.
9	Mesure 2	Mobiliser les réseaux d'entreprises	En cours	Conventions pluriannuelles avec le réseau des clubs régionaux d'entreprises partenaires de l'insertion et la Fondation agir contre l'exclusion. Partenariat, en lien avec la DGE, avec les chambres consulaires, en cours de constitution. Le partenariat avec le MEDEF doit être relancé.
<i>Axe 4 : Réfugiés et demandeurs d'asile</i>				
10	Mesure 1 Objectif 2	Développer les plateformes intégrées de type ACCELAIR	En cours	Enveloppe dédiée à la mise en place de projets structurants d'accompagnement global sur les territoires depuis 2019, accompagnement de l'extension du programme ACCELAIR à AURA et Occitanie, préparation de la généralisation dans le cadre du programme AGIR à partir de 2022
11	Mesure 1 Objectif 1	Nouvelle prestation d'accompagnement social et administratif (SPADA)	Fait	Marché public en place pour la période 2019-2021
12	Axe 4 Mesure 3 Objectif 3	Mise à l'abri et accompagnement renforcé de femmes demandeuses d'asile ou réfugiées vulnérables (avec ou sans enfants)	Fait	Spécialisation de structures d'hébergement pour un public vulnérable poursuivie dans le cadre du Plan vulnérabilités (notamment lancement d'un appel à projets pour labelliser 200 places d'hébergement pour le public LGBTI vulnérable)
13	Axe 4 Mesure 3 Objectif 3	Programme expérimental d'accueil de femmes membres de minorités religieuses	Fait	Mise en place d'un corridor humanitaire et d'un programme d'accompagnement de femmes yézidiennes et leurs enfants sur deux ans achevés. Nouveau programme en cours de mise en place, adapté aux besoins restants de ce public (notamment renforcement de l'apprentissage de la langue, accès à une prise en charge médicale en particulier en matière de santé mentale, accompagnement à la parentalité, forfait interprétariat) permettant de renforcer la transition vers le droit commun
<i>Axe 5: Développer les outils numériques et développer la connaissance de l'intégration</i>				
14	Mesure 3 Objectif 1	Portail d'information pour les étrangers	En cours	Rubriques en français faciles et traduites (accueil et intégration, apprendre le français, emploi, santé, logement, accès la nationalité) en cours de finalisation (échéance prévue fin 2021)

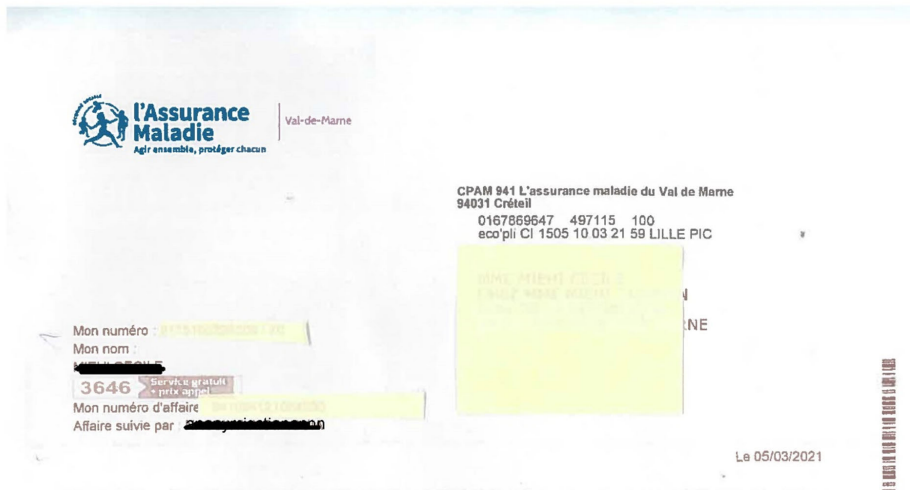
15	Mesure 3 Objectif 1	Développement de MOOC	Fait	3 MOOC d'apprentissage du français (niveaux A1, A2, B1), 1 MOOC à visée professionnelle, 1 MOOC sur le fonctionnement de la société française (valeurs, démarches d'intégration), 3 applications mobiles (langue, civique)
16	Mesure 3 Objectif 1	Cartographie de l'offre de formation linguistique	Fait	Recensement de l'offre de formation linguistique (formations OFII, PE/Conseils régionaux, ateliers sociaux linguistiques, ateliers OEPRE, offre à visée professionnelle, certifications...). Développement d'une appli grand public prévue au 1er T 2022.
17	Mesure 6 Objectif 1	Etude de cohorte ELIPA 2 (2019-2022) : enquête longitudinale sur l'intégration des étrangers primo-arrivants	En cours	Vagues 1 et 2 réalisées, retour vague 3 attendu pour l'été 2022
DIAIR (7 actions)				
18	Axe 5 Mesure 5	1 000 projets pour 1 000 réfugiés	Fait	Projets finalisés ayant pour objectif de développer des initiatives permettant de favoriser l'engagement des jeunes et de faciliter la création de liens avec les réfugiés
19	Axe 5 Mesure 4	Engagements territoriaux	Fait	11 contrats d'accueil et d'intégration des réfugiés. Renouvellement des contrats en cours avec Strasbourg, Nantes, Lyon, Grenoble, Bordeaux. Déploiement de nouveaux contrats (7).
20	Axe 5 Mesure 2 Objectif 2	Le Lab	Fait	Organisation de "Fabriques" réunissant des acteurs pour trouver collectivement des solutions aux défis de l'accueil et de l'intégration des réfugiés. Le Lab'R offre un espace commun pour proposer, innover, rapprocher les acteurs et les bénéficiaires
21	Axe 4 Mesure 1 Objectif 4	Partenariats public-privé	Fait	Une douzaine de partenariats engagés avec notamment l'Ifri, IC Migration, Lab Archipel, Emmaus Connect, GIP Marsouin, Desinfox, Mednum, CNFPT. Le partenariat avec l'Institut français des relations internationales (Ifri) a permis la création de l'Académie des réfugiés (espace d'échanges et de recueil de la parole des bénéficiaires de la politique d'intégration)
22	Axe 5 Mesure 3 Objectif 2	Plateforme numérique Réfugiés.info	Fait	Mise en place du site réfugiés.info, lancement d'une application mobile en cours
23	Axe 4 Mesure 3 Objectif 2	Poursuite du programme de réinstallation	Fait	Programme 2018-2019 de 10 000 réfugiés réinstallés et poursuite en 2021
24	Axe 4 Mesure 4	Grand programme national service civique pour et avec les réfugiés	Fait	Associations engagées pour accueillir des jeunes réfugiés, production d'outils de valorisation des missions réalisées (flyer, vidéo, kit d'accueil des jeunes étrangers) Production d'une plaquette de présentation du programme élargi aux primo-arrivants, campagne de communication sur les réseaux sociaux

Ministère de l'éducation nationale (copilotage MI)				
25	Axe 2 Mesure 1 Objectif 2	Doublément des ateliers OEPRE	Fait	Doublément atteint (968 ateliers à la rentrée 2020 contre 460 à la rentrée 2018). Feuille de route 2018 / 2020 réalisée.
Ministère du travail (8 actions dont 1 action copilotée avec le MI)				
26	Mesure 4 Objectif 4	Possibilité de travailler 6 mois après la demande d'asile	Fait	Mise en place depuis 2019 suite à la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie du 10 septembre 2018 Reprise du suivi par le MI dans le cadre de la réforme de l'immigration professionnelle en 2021, et dépôt des demandes en ligne
27	Axe 3 Mesure 1 Objectif 2	Charte d'orientation et d'accompagnement des primo-arrivants vers l'emploi	Fait	Charte intégrée dans l'Accord-cadre Etat/OFIL/service public de l'emploi signé le 1er mars 2021
28	Axe 3 Mesure 4 Objectif 2	Offre d'une certification en français à visée professionnelle tenant compte des compétences transversales	En cours	Rédaction d'un arrêté et enregistrement de la certification dans le répertoire en cours (échéance à l'automne 2021)
29	Axe 3 Mesure 4 Objectif 2	Reconnaissance des compétences et qualifications et parcours collectifs de VAE	En cours	Examen en cours du MT pour prolonger l'expérimentation du programme 1 000 VAE Deux nouvelles expérimentations engagées en partenariat avec le MEN dans la perspective d'une généralisation de dispositifs de reconnaissance des qualifications et des compétences.
30	Axe 4 Mesure 1 Objectif 3	Appel à projet national pour l'accompagnement global des réfugiés intitulé "intégration professionnelle des réfugiés IPR"	Fait	Projets retenus dans le cadre de trois vagues. Conventions pluriannuelles avec les associations porteuses jusqu'à fin 2023.
31	Axe 3 Mesure 4 Objectif 1	Création d'un sas linguistique et socio-professionnel intégré au PACEA	Fait	Prolongation de l'expérimentation du parcours d'intégration par l'acquisition de la langue (PIAL) jusqu'en 2022.
32	Mesure 1 Objectif 2	Parcours HOPE (copiloté avec le MI) Promotions Marie Curie et Marc Chagall	Fait	2 promotions achevées, 2 promotions en cours. 2775 stagiaires accueillis, 73 % des stagiaires en emploi, 85 % en logement.
33	Axe 3 Mesure 4 Objectif 4	Autoriser certains mineurs isolés à accéder à l'apprentissage	Fait	Prévue à l'art. 50 de la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie du 10 septembre 2018)

Ministère de la santé et des solidarités (2 actions)				
34	Axe 4 Mesure 3 Objectif 1	Améliorer l'accès aux soins et la prise en charge du psychotraumatisme	En cours	<p>Montée en puissance de la cartographie de l'offre de soins mobilisée pour les migrants sur ses territoires, du nombre de PASS, d'EMPP, de conventions avec des associations spécialisées dans les troubles psychiques</p> <p>Moyens délégués dans le cadre de la mesure « lutter contre les inégalités de santé » du Ségur de la santé (mesure 27) pour les PASS mobiles et renforcement pérenne des EMPP en personnel notamment médicaux et création d'EMPP dans des territoires actuellement dépourvus</p> <p>Amélioration de l'accessibilité de l'information sur l'accès à la santé (flyer, livret de santé bilingue disponible en 15 langues diffusé par Santé Publique France)</p> <p>Montée en puissance de l'interprétariat en santé avec un projet porté par le MSS.</p>
35	Axe 1 Mesure 2 Objectif 3	Dispositifs de gardes de jeunes enfants	À relancer	<p>Exigence des marchés publics de formations civique et linguistique 2019-2021 d'informer les étrangers de l'offre de garde formelle et informelle disponible</p> <p>Relance du projet de partenariat avec la CNAF et diffusion des bonnes pratiques à opérer dans le cadre des Territoires d'intégration.</p>
Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (4 actions)				
36	Axe 3 Mesure 4 Objectif 3	Doublage du programme PAUSE	Fait	Atteint
37	Axe 1 Mesure 5	Doubler les programmes d'apprentissage de la langue dans le cadre de l'Agence Universitaire de la Francophonie	Réorientée	Doublage non atteint compte tenu d'une réorientation de l'objectif en faveur d'une approche plus qualitative avec création d'un diplôme universitaire passerelle pour les étrangers souhaitant commencer ou reprendre des études.
38	Axe 2 Mesure 4 Objectif 2	Extension des bourses sur critères sociaux aux bénéficiaires de la protection subsidiaire	Fait	Mesure effective
39	Axe 5 Mesure 6 Objectif 2	Programme Convergences de recherche pluridisciplinaire sur l'intégration et l'immigration	Fait	<p>Institut Convergences Migrations en place, organisation d'activités de recherche (séminaire, journées scientifiques, publications...) autour des sujets d'immigration, d'intégration, finance des projets de recherche émergents, des jeunes chercheurs</p> <p>Partenariat DIAIR / IC Migration</p>
Ministère des sports (3 actions)				

40	Axe 2 Mesure 3 Objectif 1	Mobiliser les fédérations pour l'activité sportive des primo-arrivants	En cours	4 fédérations engagées (UFOLEP, ASPTT, Rugby, Football). Conventions en cours sur des projets spécifiques Mise en place du Pass Sport, dispositif de droit commun ciblant un public jeune ayant le moins de ressources financières susceptible d'être mobilisé par les étrangers primo-arrivants
41	Axe 2 Mesure 3 Objectif 2	Favoriser les activités sportives dans les classes UP2A via le label Génération 2024	À relancer	Pas d'établissements scolaires labellisés Génération 2024 concernés à ce jour
42	Axe 2 Mesure 3 Objectif 3	Favoriser la pratique du sport pour les réfugiés dans une optique de prévention pour la santé	En cours	Projets portés par les DRAJES mobilisant le programme de service civique Volont'R dans 6 régions
Ministère de la culture (3 actions)				
43	Axe 2 Mesure 2 Objectif 1	Dévolution du Pass-culture aux jeunes primo-arrivants l'année de leurs 18 ans	Fait	Généralisation du Pass Culture en mai 2021
44	Axe 2 Mesure 2 Objectif 2	Accès des étrangers aux lieux culturels	En cours	Une vingtaine d'établissements essentiellement en IDF proposant des actions spécifiques pour les publics migrants. Une extension à la province serait souhaitable.
45	Axe 2 Mesure 2 Objectif 3	Soutien aux projets portés par des acteurs culturels destinés à favoriser l'apprentissage de la langue française dans les bibliothèques et les médiathèques.	Fait	Intégration de la priorité du public étranger dans le plan de transformation des bibliothèques 50 % des projets financés au titre de l'appel à projets (AAP) « action culturelle et langue française » en faveur du public allophone Reconduction de l'AAP biennuel de la DGLFLF fin janvier (2021-22)
DIHAL (3 actions)				
46	Axe 4 Mesure 2 Objectif 1	Mobilisation de logements dans les contingents préfectoraux au bénéfice des réfugiés	Fait	Les objectifs de mobilisation des contingents préfectoraux ont été atteints à 60 % en 2019 et à 100 % en 2020.
47	Axe 4 Mesure 2 Objectif 2	Accompagnement des réfugiés vers et dans le logement	Fait	15 000 réfugiés bénéficient d'actions AVDL par an.
48	Axe 4 Mesure 2 Objectif 3	Soutien à l'hébergement citoyen chez les particuliers Elargissement aux colocations solidaires en 2019 pour former le programme Cohabitations solidaires	Fait	Projets associatifs sélectionnés dans le cadre d'un appel à projets annuel

ANNEXE 2 : Exemple de demande abusive de document dans le cadre de la constitution d'un dossier de demande d'aide médicale de l'État (AME)



> MA DEMANDE D'AIDE MEDICALE DE L'ÉTAT

Vous avez une question ?
Pensez simplement à contacter un conseiller au 3646, ou renseignez-vous sur le site ameli.fr

Chère madame [redacted]

Vous avez demandé à bénéficier de l'Aide Médicale de l'Etat (AME) le 23/02/2021


Après examen, votre dossier doit être complété pour que nous puissions finaliser son étude.

Nous vous invitons à nous retourner ce courrier accompagné des documents manquants ci-dessous dans un délai de 30 jours :

- La copie d'une quittance de loyer ou d'une facture d'électricité au nom de votre hébergeant, pour la période du 23/02/2020 au 23/11/2020
- La copie de toutes vos dernières démarches à la Préfecture : convocation, attestation de dépôt, titre de séjour et refus de la Préfecture. Dans le cas échéant, veuillez nous fournir une déclaration sur l'honneur indiquant que vous n'en avez pas faites.

Sans réponse de votre part votre dossier sera classé sans suite.

Avec toute mon attention,
NASSIMA AISSAOUIA,
Votre correspondant assurance maladie

 Pour faciliter le traitement de vos documents pensez à indiquer la référence de votre dossier et votre numéro (si vous en avez un) et joignez ce courrier de demande.

L'Assurance Maladie du Val-de-Marne

94031 CRETEIL CEDEX

A cheques-publics son numéro

Assurés	3646	Service gratuit - 100%
Employeurs	3679	Service gratuit - 100%
Professionnels de Santé	3608	Service gratuit - 100%

ameli.fr

02 2021 CPAM 420
167504786964712-09
4613

ANNEXE 3 : Note sur la méthodologie du calcul des coûts liés à la présence de populations migrantes à Calais

1. Quelles dépenses prendre en compte ?

La rapporteure a déterminé un périmètre d'étude incluant certaines dépenses et en excluant d'autres.

a. Les dépenses prises en compte

L'étude prend en compte les dépenses de fonctionnement et d'investissement exécutées en 2020 par les douze institutions et personnalités suivantes :

- la direction générale des étrangers en France,
- la préfecture du Pas-de-Calais,
- la préfecture du Nord,
- la préfecture maritime de la Manche et de la mer du Nord,
- Mme la préfète déléguée pour la défense et la sécurité auprès du préfet de la région des Hauts-de-France, préfet de la zone de défense et de sécurité Nord, préfet du Nord,
- la ville de Calais,
- l'agglomération Grand Calais terres & mers,
- l'agence régionale de santé des Hauts-de-France,
- le centre hospitalier de Calais,
- le centre hospitalier de Dunkerque,
- Getlink (ex-Eurotunnel),
- la société d'exploitation des ports du détroit.

Toutes ces institutions ont répondu aux questions posées sans qu'il soit nécessaire de recourir aux pouvoirs reconnus aux commissions d'enquête par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Les dépenses présentées ne se limitent pas à Calais et à son agglomération. Les dépenses retenues sont centrées sur ce territoire mais incluent également des dépenses intéressant la sécurisation de **l'ensemble du littoral de la Manche et de la mer du Nord.**

b. Les dépenses non prises en compte

La rapporteure a fait le choix, d'une part, de ne pas interroger le Conseil départemental du Pas-de-Calais et le conseil départemental du Nord et, d'autre part, de ne pas estimer les coûts indirects associés à la présence des migrants sur le territoire.

Le Conseil départemental du Pas-de-Calais et le Conseil départemental du Nord auraient pu être interrogés pour connaître les coûts attachés à la prise en charge des mineurs non accompagnés présents sur leur territoire et désireux de se rendre au Royaume-Uni. Après réflexion, ces deux institutions n'ont pas été interrogées dans la mesure où il a paru difficile d'isoler, parmi l'ensemble des mineurs non accompagnés pris en charge par ces conseils départementaux, ceux dont la présence dans ces territoires est motivée par une volonté de départ vers le Royaume-Uni. En revanche, la préfecture du Pas-de-Calais a indiqué que l'état des dépenses établi par ses soins incluait, à hauteur de 2 millions d'euros pour l'année 2020, des frais de mise à l'abri à destination des mineurs non accompagnés. Cette dépense, exécutée « en relais » du Conseil départemental, en revanche a été prise en compte dans le tableau financier.

La commission d'enquête n'a également pas cherché à estimer les coûts indirects, favorables ou défavorables, liés à la présence des migrants sur le territoire de Calais et sa région.

La ville de Calais considère que la présence de ces populations nuit fortement à son attractivité et à son développement : certaines entreprises refuseraient de s'installer pour ce motif dans ses zones d'activité et l'activité touristique pâtirait du contexte migratoire. L'État souscrit à ce raisonnement puisqu'un contrat de territoire en faveur du développement du Calaisis a été conclu en 2015 afin de « soutenir Calais et son territoire, dont l'attractivité naturelle est bouleversée par les effets de la crise migratoire que connaît l'Europe entière »⁽¹⁾. Ce contrat, d'un montant de 155 millions d'euros, a été exécuté jusqu'en 2020 et est actuellement en renégociation.

Enfin, la rapporteure n'a pas cherché à évaluer l'activité supplémentaire induite par la présence des migrants en faveur de certaines entreprises locales (par exemple dans les métiers de la sécurité ou en matière de travaux publics).

(1) <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/hauts-de-france/Region-et-institutions/L-action-de-l-Etat-dans-la-region/Amenagement-du-territoire-logement-transport-et-infrastructures/Contrat-de-territoire-en-faveur-du-developpement-du-Calaisis>.

2. Le tableau, ligne après ligne

L'ensemble des estimations retenues dans le tableau est expliqué ci-après.

a. Le coût pour l'État

COÛT POUR L'ÉTAT				
	Dépenses de fonctionnement			
1.1	Permanence d'accès aux soins de santé des centres hospitaliers de Calais et de Dunkerque	786 500 €	0 €	786 500 €
1.2	Secours en mer	0 €	0 €	0 €
1.3	Hébergement et dispositifs humanitaires (eau, sanitaires, aide alimentaire)	24 500 000 €	11 613 000 €	99 325 000 €
1.4	Mobilisation de forces de l'ordre (unités mobiles)	86 435 000 €		
	Sous-total A1 :	111 721 500 €	11 613 000 €	100 108 500 €
Dépenses d'investissement				
1.5	Permanence d'accès aux soins de santé des centres hospitaliers de Calais et de Dunkerque	61 000 €	61 000 €	0 €
1.6	Secours en mer	0 €	0 €	0 €
1.7	Hébergement et dispositifs humanitaires ⁽¹⁾	1 000 000 €	17 418 000 €	- 4 518 000 €
1.8	Sécurisation des infrastructures	11 900 000 €		
	Sous-total A2 :	12 961 000 €	17 479 000 €	- 4 518 000 €
	Total A (sous-total A1 + sous-total A2) :	124 682 500 €	17 481 000 €	95 590 500 €

– Ligne 1.1 : Permanence d'accès aux soins de santé des centres hospitaliers de Calais et de Dunkerque (dépenses de fonctionnement)

- Le centre hospitalier de Calais a chiffré le coût de fonctionnement de sa permanence d'accès aux soins de santé à 629 033 euros en 2020. Ce coût (arrondi à 629 000 euros) a été retenu à 100 % ;

- L'agence régionale de santé des Hauts-de-France a indiqué avoir financé la PASS de l'hôpital de Dunkerque à hauteur de 315 498 euros en 2020. Ce coût a été retenu à hauteur de 50 % (arrondis à 157 500 euros).

- Aucun versement britannique ou européen n'a été identifié.

– Ligne 1.2 : Secours en mer (dépenses de fonctionnement)

- La préfecture maritime de la Manche et de la mer du Nord a indiqué que **le développement des traversées par « small boats » « n'a pas donné lieu à l'affectation de moyens nouveaux pour les administrations concourant à l'action de l'État en mer. Les opérations de sauvetage ont été assumées par les moyens d'État qui les assurent habituellement, l'intensification du phénomène les contraignant à réduire leur implication dans leurs autres champs d'action »**. Les

(1) Ces chiffres, la méthodologie retenue et les sources exploitées sont présentés de manière détaillée en annexe.

opérations de sauvetage en mer des migrants se font donc à budget constant au détriment d'autres activités. **Comme aucune dépense supplémentaire n'a été engagée, ce poste est donc chiffré à zéro euro.**

- À titre d'indication, il est rappelé qu'en 2016 l'État a consacré un peu plus de 23 millions d'euros pour garantir la sécurité maritime en Manche et mer du Nord ⁽¹⁾.

- En revanche, un coût de 400 000 euros est intégré dans les dépenses humanitaires financées par l'État au titre de la prise en charge des migrants secourus en mer une fois ceux-ci ramenés à terre.

- Aucun versement britannique ou européen n'a été identifié.

– Ligne 1.3 : Hébergement et dispositifs humanitaires (eau, sanitaires, aide alimentaire) (dépenses de fonctionnement)

- La DGEF a indiqué que le coût des dépenses d'hébergement et des dispositifs humanitaires s'élevait en 2020 à 25,5 millions d'euros pour les départements du Nord (8,1 millions d'euros) et du Pas-de-Calais (17,4 millions d'euros). Les dépenses humanitaires réunissent les dépenses *« permettant un accès à l'eau, aux sanitaires, aux soins de base, à une aide alimentaire et à des places d'hébergement »*.

- La DGEF a également précisé que *« les dépenses relatives au dispositif humanitaire relèvent à la fois de dépenses d'investissement et de fonctionnement puisque des places d'hébergements pérennes ont été créées pour 3 M€ »*. Cette somme de 3 millions d'euros ayant été engagée sur 3 ans, une somme de 1 million d'euros a été comptée sous la forme de dépenses d'investissement pour 2020.

- En conséquence, les 25,5 millions d'euros comptabilisés au titre des dépenses d'hébergement et des dispositifs humanitaires pour 2020 ont été répartis entre 24,5 millions d'euros en dépenses de fonctionnement et 1 million d'euros en dépenses d'investissement.

- Concernant le montant d'atténuation de dépenses retenu, l'explication du calcul figure dans le développement associé à la ligne 1.4.

– Ligne 1.4 : Mobilisation de forces de l'ordre (unités mobiles) (dépenses de fonctionnement)

- La DGEF a précisé que **le coût de la mission de lutte contre l'immigration clandestine Nord « ne se limite pas à Calais mais inclut l'ensemble du littoral du Nord et du Pas-de-Calais, sur une distance d'environ 140 km »**. Cette opération mobilise des **forces mobiles (337 effectifs)** et des **forces**

(1) *Objectivation du risque maritime en Manche et en mer du Nord, direction des affaires maritimes (2018), page 3.*

territoriales (police aux frontières, services de police, gendarmerie nationale, **357 effectifs**), soit 694 effectifs policiers, pour un montant de **178 millions d'euros**.

● **La rapporteure a choisi de ne retenir qu'une partie de ce coût de 178 millions d'euros** avancé par la DGEF. **Seul le coût de mobilisation des forces de l'ordre mobiles a été intégré au tableau financier.** En l'absence de migrants, ces forces mobiles ne seraient pas déployées sur Calais et dans sa région.

● **Le coût des forces territoriales n'a pas été pris en compte** puisque, même en l'absence de migrants, ces forces existeraient. Certes, en raison de la situation migratoire, les effectifs territoriaux de police à Calais et dans sa région sont peut-être proportionnellement plus importants que ceux observés dans d'autres bassins de population similaires. De la même façon, il est probablement fait plus régulièrement appel aux réservistes de la gendarmerie nationale et de la police nationale sur le littoral de la Manche et de la mer du Nord que dans d'autres régions littorales françaises. Cependant, ces surcoûts spécifiques n'ont pas pu être isolés.

● Les forces mobiles représentant 337 effectifs sur 694, la somme retenue est donc égale à : $(178 \text{ millions d'euros} \times 337) / 694$ soit 86 435 000 euros.

● Concernant les atténuations de dépenses, la DGEF a précisé que le ministère de l'intérieur a reçu 87,1 millions d'euros de contributions britanniques pour les exercices 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021 étant entendu que ces contributions sont versées sur la base de l'année budgétaire britannique courant du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante. La rapporteure a établi une moyenne annuelle égale à : $87,1 \text{ millions d'euros} / 3 = 29,03 \text{ millions d'euros par exercice}$.

● Cette somme de 29,03 millions d'euros a été retenue pour l'exercice 2020. Cette atténuation de dépenses a ensuite été ventilée entre les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement à hauteur de 40 % de dépenses de fonctionnement (soit 11 613 000 euros) et 60 % de dépenses d'investissement (soit 17 418 000 euros). Cette clé de répartition 40 / 60 a été déterminée au vu de la nature des dépenses financées par les contributions britanniques.

– Ligne 1.5 : Permanence d'accès aux soins de santé des centres hospitaliers de Calais et de Dunkerque (dépenses d'investissement)

● Le centre hospitalier de Calais a indiqué qu'un investissement de 61 045 euros a été réalisé en 2020 en lien avec la présence de populations migrantes. En l'espèce, les travaux financés ont permis d'améliorer l'infrastructure de sécurité de l'hôpital « *afin de dissuader, de détecter et de déjouer les tentatives d'entrée et d'occupation de la zone par des migrants* ». Si cet investissement ne concerne pas uniquement la PASS, celui-ci a été malgré tout rattaché à ce poste (à hauteur d'une somme arrondie à 61 000 euros).

● Cette dépense a été prise en charge à 100 % par le Royaume-Uni. Un montant comparable est donc porté dans la colonne « atténuation de dépenses ».

– Ligne 1.6 : Secours en mer (dépenses d’investissement)

- Une dépense nulle a été comptée sur cette ligne pour les mêmes raisons que pour la ligne 1.2 (cf. *supra*).

– Ligne 1.7 : Hébergement et dispositifs humanitaires (dépenses d’investissement)

- Une dépense de 1 million d’euros a été renseignée selon les modalités expliquées à la ligne 1.3 (cf. *supra*).

– Ligne 1.8 : Sécurisation des infrastructures (dépenses d’investissement)

- La DGEF a indiqué qu’une dépense de 11,9 millions d’euros a été effectuée « *au titre de la sécurisation des infrastructures dans le cadre de l’enveloppe Sandhurst 2020-2021* ». Ces crédits ont servi au paiement de travaux de sécurisation des infrastructures, à des travaux d’éclairage et à l’acquisition de véhicules. Une dépense de 328 000 euros a également été dédiée au financement d’équipes cynophiles et d’équipements de sécurisation dans le port de Ouistreham.

- Interrogée pour savoir si ces dépenses n’étaient pas redondantes avec celles financées par les autorités britanniques en faveur de Getlink et de la SEPD, la DGEF n’a pas explicitement répondu. Il a donc été considéré que ces dépenses ne faisaient pas doublon. Cette interprétation a été confirmée lors d’un échange ultérieur au cours duquel la DGEF a indiqué que les crédits accordés aux gestionnaires de ces sites leur étaient directement versés par les autorités britanniques (après examen des demandes par une commission conjointe franco-britannique).

- Le montant de l’atténuation de dépenses retenu dans le tableau (17 418 000 euros) résulte du calcul présenté à la ligne 1.4. Ce montant est certes supérieur au montant des dépenses exécutées en 2020 mais il est représentatif de la moyenne des versements annuels effectués par les autorités britanniques.

b. Le coût pour la ville de Calais et l’agglomération Grand Calais terres & mers

COÛT POUR LA VILLE DE CALAIS ET L’AGGLOMÉRATION GRAND CALAIS TERRES & MERS				
	Dépenses de fonctionnement			
2.1	Gardiennage, nettoyage, frais juridiques, etc.	199 500 €	19 800 €	179 700 €
	Dépenses d’investissement			
2.2	Sécurisation de sites et d’installations	2 227 700 €	1 272 000 €	955 700 €
	Total B :	2 427 200 €	1 291 800 €	1 135 400 €

– Ligne 2.1 : gardiennage, nettoyage, frais juridiques, etc. (dépenses de fonctionnement)

- La ville de Calais a présenté le détail des dépenses de fonctionnement supportées par ses soins et par l’agglomération Grand Calais terres & mers. Pour

l'année 2020, ces dépenses se sont élevées à 199 500 euros réparties entre 105 000 euros à la charge de la ville et 94 500 euros à la charge de l'agglomération. Ces frais sont essentiellement constitués de dépenses de gardiennage, de nettoyage et de frais juridiques liés aux expulsions de migrants.

- Les contributions britanniques se sont établies à 19 800 euros

– Ligne 2.2 : gardiennage, nettoyage, frais juridiques, etc. (dépenses d'investissement)

- Les dépenses d'investissement en lien avec la présence de migrants prises en charge par la ville de Calais en 2020 s'établissent à 1 646 900 euros et celles supportées par l'agglomération Grand Calais terres & mers à 580 800 euros. Il s'agit essentiellement d'installation d'équipements de vidéosurveillance, de caméras nomades et d'opérations de sécurisation en divers endroits (incluant la pose de clôtures).

- Les contributions britanniques s'établissent à 1 272 000 euros répartis entre la commune (1 132 000 euros) et l'agglomération (140 000 euros).

c. Le coût pour Getlink (ex-Eurotunnel) et la Société d'exploitation des ports du détroit

COÛT POUR GETLINK (EX-EUROTUNNEL) ET LA SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION DES PORTS DU DÉTROIT				
	Dépenses de fonctionnement			
3.1	Getlink	17 805 000 €	5 053 000 €	12 752 000 €
3.2	Société d'exploitation des ports du détroit	8 229 100 €	2 124 800 €	6 104 300 €
	Sous-total C1 :	26 034 100 €	7 177 800 €	18 856 300 €
	Dépenses d'investissement			
3.3	Getlink	5 657 100 €	618 900 €	5 038 200 €
3.4	Société d'exploitation des ports du détroit	1 593 110 €	1 591 000 €	2 110 €
	Sous-total C2 :	7 250 210 €	2 209 900 €	5 040 310 €
	Total C (sous-total C1 + sous-total C2) :	33 284 310 €	9 387 700 €	23 896 610 €

– Ligne 3.1 : Getlink (dépenses de fonctionnement)

- Pour des raisons de sécurité, le détail des dépenses de fonctionnement supportées par Getlink n'est pas présenté. Il est simplement indiqué que ces frais se sont établis à 17 805 000 euros en 2020 et qu'ils ont été couverts à hauteur de 5 053 000 euros par des contributions britanniques.

– Ligne 3.2 : Société d'exploitation des ports du détroit (dépenses de fonctionnement)

- Pour des raisons de sécurité, le détail des dépenses de fonctionnement supportées par la Société d'exploitation des ports du détroit n'est pas présenté. Il est

simplement indiqué que ces frais se sont établis à 8 229 100 euros en 2020 et qu'ils ont été couverts à hauteur de 2 124 800 euros par des contributions britanniques.

- Il est en revanche précisé qu'un litige existe entre la SEPD et les autorités françaises concernant les conditions de prise en charge de certaines dépenses. La SEPD considère qu'en application du traité du Touquet, l'État devrait financer certaines dépenses qui, en pratique, lui incombent. En avril 2021, la SEPD a engagé sur ce sujet un contentieux contre l'État devant le tribunal administratif de Lille en vue d'obtenir une indemnisation couvrant les dépenses concernées (à hauteur de 40 millions d'euros depuis 2015).

– Ligne 3.3 : Getlink (dépenses d'investissement)

- Pour des raisons de sécurité, le détail des dépenses d'investissement supportées par Getlink n'est pas présenté. Il est simplement indiqué que ces frais se sont établis à 5 657 100 euros en 2020 et qu'ils ont été couverts à hauteur de 618 900 euros par des contributions britanniques.

– Ligne 3.4 : Société d'exploitation des ports du détroit (dépenses d'investissement)

- Pour des raisons de sécurité, le détail des dépenses d'investissement supportées par la Société d'exploitation des ports du détroit n'est pas présenté. Il est simplement indiqué que ces frais se sont établis à 1 593 110 euros en 2020 et qu'ils ont été couverts à hauteur de 1 591 000 euros par des contributions britanniques.

*

ANNEXES À L'AVANT PROPOS

Signalement au titre de l'article 40 du code de procédure pénale des actes de la préfète des Hautes-Alpes avec leurs conséquences humaines sur des personnes migrantes Sébastien Nadot, député de Haute-Garonne

J'avais prévu initialement d'évoquer ici l'accueil des migrants syriens au Kurdistan irakien. En effet, cet accueil, massif, ne génère pas du tout les mêmes effets, ni sur les médias, ni sur les politiques, ni sur la population. Les autorités irakiennes et les Irakiens n'ont pourtant pas les mêmes moyens financiers à disposition que la France mais s'est établi là-bas un rapport totalement différent entre la population et les réfugiés.

Devant la gravité de la situation française, sur l'ensemble du territoire national, particulièrement à quelques points frontières, il m'a semblé nécessaire de rapporter ici le signalement que j'ai effectué au procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, relatif aux actes de la préfète des Hautes-Alpes, avec leurs conséquences humaines sur des personnes migrantes. Après 6 mois de commission d'enquête sur les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, il me semble indispensable que la justice puisse redire le droit au pouvoir exécutif et aux services de l'État concernant les droits des personnes étrangères sur le territoire national.

Sont annexés ci-dessous, deux courriers

- la lettre de signalement au Procureur de la République »
- la lettre de la Préfète des Hautes-Alpes à l'association le Refuge solidaire



Sébastien NADOT
Député de Haute-Garonne
Président de la Commission d'enquête
Parlementaire sur les migrations

12 novembre 2021

Objet : Signalement au titre de l'article 40 du code de procédure pénale des actes de Mme Martine Clavel, préfète des Hautes-Alpes

Monsieur le Procureur de la République,

Au titre de l'article 40 du code de procédure pénale et en ma qualité de parlementaire, je vous signale par la présente des actes de Mme Martine Clavel, préfète des Hautes-Alpes, dont j'ai eu connaissance et qui me semblent constituer des infractions pénales graves.

Le 24 octobre 2021, l'association Refuges Solidaires de Briançon a dû fermer les portes de son refuge pour des raisons de sécurité : le refuge abritait plus de 200 personnes alors même que sa capacité maximum était de 80 personnes. L'association a alors contacté la préfète des Hautes-Alpes pour que la préfecture prenne en charge les réfugiés ne pouvant être hébergés, sachant que les conditions météorologiques rendaient périlleuse la perspective pour ces personnes de passer une ou plusieurs nuits dehors.

Le 8 novembre 2021, la préfète des Hautes-Alpes leur a répondu par une lettre dont j'ai eu connaissance (cf. document joint) et dans laquelle elle déclare : « *Comme vous avez pu le constater en revanche, des moyens supplémentaires ont été concentrés à la frontière afin d'entraver les passages illégaux [...] Aucun dispositif d'accueil ne sera initié par nos soins.* »

À la suite de cette décision de refus d'initier un dispositif d'accueil pour ces personnes migrantes, plusieurs dizaines d'entre elles ont dû passer plusieurs nuits dehors, par grand froid, avec les risques qu'une telle situation entraîne.

D'autre part, comme précisé dans sa lettre, la préfète des Hautes-Alpes a durci les contrôles à la frontière franco-italienne pour que les réfugiés du côté italien ne puissent pas accéder au territoire français, les forçant ainsi à emprunter des chemins détournés et dangereux, et cela alors même que les conditions météorologiques étaient extrêmement précaires, ce que ne pouvait ignorer la préfète. En conséquence, comme l'a rapporté le journal *Le Dauphiné*, huit réfugiés qui essayaient de traverser la frontière franco-italienne dans le secteur du mont Janus par des chemins détournés se sont retrouvés en situation d'hypothermie et ont dû être héliportés en urgence vers le centre hospitalier de Briançon.

Les actes de la préfète des Hautes-Alpes me semblent constituer :

- une mise en danger délibérée de la vie de ces personnes migrantes au regard de l'article article 223-1 du code pénal (Le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende),
- une omission de leur porter secours au regard de l'article 223-6 alinéa 2 du code pénal (Sera puni des mêmes peines [cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende] quiconque s'abstient volontairement de porter à une personne en péril l'assistance que, sans risque pour lui ou pour les tiers, il pouvait lui prêter soit par son action personnelle, soit en provoquant un secours),
- ainsi que des atteintes involontaires à leur intégrité physique au regard des articles 222-19 et suivants et R625-2 du code pénal (Le fait de causer à autrui, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende).

En vous demandant, Monsieur le Procureur de la République, de considérer ce signalement avec la plus grande attention, je vous prie de croire en l'expression de ma haute considération.

Sébastien NADOT
Député de Haute-Garonne



Monsieur le Procureur de la République



**PRÉFET
DES HAUTES-
ALPES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La Préfète des Hautes-Alpes

Gap, le

Association Refuges Solidaires
34 Route de Grenoble
05100 BRIANÇON

Messieurs,

Au motif de l'impossibilité quotidienne, depuis votre ouverture, d'assurer le respect de la jauge ERP de 81 personnes déterminée au moment de l'autorisation d'ouverture de l'établissement dit « des Terrasses », vous avez décidé unilatéralement de sa fermeture et envoyé dimanche 24 octobre en fin d'après midi les 200 personnes accueillies passer la nuit à la gare de Briançon dans des conditions plus précaires encore.

Depuis, vous mettez à sa réouverture des conditions dont certaines sont des exigences, pour ne pas dire des ultimatums, à l'égard de l'État. Alors que rien, ni matériellement, ni juridiquement, ne vous empêche de rouvrir vos locaux.

Les moyens mobilisés par l'État pour gérer l'occupation puis l'évacuation de la gare ne sont en aucun cas la reconnaissance d'une quelconque nécessité d'initier de nouveaux dispositifs d'accueil, ni même de reconnaître celui que vous avez mis en place et qui conforte l'attraction du Briançonnais pour les migrants.

Comme vous avez pu le constater en revanche, des moyens supplémentaires ont été concentrés à la frontière afin d'entraver les passages illégaux, conformément aux lois régissant le droit au séjour en France. Les contrôles du droit au séjour se prolongent d'ailleurs une fois la frontière franchie, et se prolongeront durablement, débouchant sur des réadmissions ou des OQTF selon les cas.

Ce dispositif renforcé à la frontière et les contrôles renforcés dans le briançonnais nous permettent à ce stade une gestion maîtrisée des flux et aucun dispositif d'accueil ne sera initié par nos soins.

Je vous prie de croire, Messieurs, à l'expression de ma considération distinguée.

La Préfète

Martine CLAVEL

Copie à :
Monseigneur MALLE

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 10 novembre 2021, la commission d'enquête procède à l'examen du rapport.

M. le président Sébastien Nadot. Nous concluons aujourd'hui les travaux de la commission d'enquête sur les migrations internationales par l'examen du rapport.

Nous pouvons nous féliciter du travail accompli collectivement sur un sujet trop souvent objet de controverses, pour ne pas dire de débats parfois totalement irrationnels. Je me réjouis de la manière dont nos réunions se sont déroulées et du sérieux avec lequel nous avons mené les travaux.

Nous avons tenu à entendre le plus largement possible l'ensemble des personnes intervenant dans la mise en œuvre des politiques migratoires et auprès des migrants, que ce soit au titre de leurs fonctions ou en raison d'un engagement personnel. Avec la rapporteure, nous avons souhaité accorder une place particulière aux travaux universitaires, en faisant venir à de nombreuses reprises des chercheurs devant la commission. Nous avons aussi tenu à recueillir directement le témoignage de migrants, premiers usagers de ces politiques.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, le rapport était consultable lundi, mardi et ce matin sous forme papier dans une salle de notre assemblée. Un exemplaire vous est remis pour cette réunion. Je précise toutefois que nous sommes tenus par les règles applicables aux commissions d'enquête : ce rapport ne pourra être publié avant le mardi 16 novembre, un délai de cinq jours francs étant ouvert pendant lequel l'Assemblée nationale pourrait demander à se réunir en comité secret pour se prononcer sur sa publication.

Mme Sonia Krimi, rapporteure. Nous voilà au terme des six mois de travaux de la commission d'enquête. Nous avons mené quarante-six auditions. Nous nous sommes également rendus sur le terrain en France : à Calais, Menton et Briançon, mais aussi au sein d'une permanence d'accès aux soins et d'un centre d'accueil de Médecins du monde, dans un squat à Aubervilliers, ainsi qu'au musée national de l'histoire de l'immigration.

La dimension européenne n'a pas été négligée. Nous nous sommes déplacés à Bruxelles pour faire un point sur l'état des négociations sur le paquet « migration et asile », et particulièrement sur le règlement Dublin. Je présenterai des propositions sur ce volet de la politique migratoire.

Je remercie toutes les personnes que nous avons pu rencontrer et écouter avec intérêt.

Le sujet des migrations dans leur ensemble peut paraître immense, tout d'abord par ses implications internationales et par le rôle que la France et l'Europe ont à jouer. Ensuite, par l'organisation et les moyens nécessaires pour accueillir dignement ceux qui viennent dans notre pays. Enfin, par l'enjeu que représente la construction quotidienne d'une société dans laquelle chacun, les migrants comme les autres, peut faire valoir ses atouts.

Ce sujet est pourtant loin d'être insurmontable : il faut avant tout revenir à la réalité des migrations pour éviter les faux débats. Tel a été mon premier objectif. J'aurais pu choisir une approche plus polémique, voire journalistique, mais j'ai voulu un document synthétique d'une centaine de pages, assorti d'une trentaine de recommandations. Le but est que ce rapport soit lu et appliqué. Je me suis efforcée d'aborder les principales problématiques et j'assume les choix qui ont conduit à sa rédaction actuelle. C'est un choix équilibré qui essaie d'introduire de la rationalité dans un débat trop souvent hystérisé.

Pour cette présentation, je vais m'en tenir à trois points et à quatre propositions que j'estime essentiels.

Tout d'abord, c'est peut-être une évidence mais il est toujours bon de rappeler que pour qu'il y ait immigration, il faut qu'il y ait eu préalablement émigration. Les déterminants du départ sont donc essentiels ; ils n'ont pas grand-chose à voir avec le modèle social des pays de destination mais tout à voir avec la mauvaise gestion dans les pays de départ, qui y engendre de l'instabilité. On ne quitte pas l'Afghanistan parce qu'on connaît le montant de l'aide personnalisée au logement en France. C'est pourquoi j'ai voulu rappeler que les migrations ne sont pas un phénomène transitoire, mais bien structurel. Il est important que l'aide publique au développement obéisse à des objectifs politiques précis, dont celui de fixer des populations dans leur propre territoire, la décision d'émigrer n'étant jamais un choix de facilité. C'est le débat que nous avons eu au sein de la commission des affaires étrangères lors de l'examen du projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, débat qui doit être poursuivi.

Ensuite, j'estime qu'il est primordial de cesser de faire de l'immigration l'alpha et l'oméga de nos relations diplomatiques avec les pays de départ et de transit ; les dernières propositions d'un candidat à l'élection présidentielle en font encore la démonstration par l'absurde. Nous ne maîtrisons pas les facteurs déterminants du départ et nous fragilisons notre position diplomatique en demandant trop aux pays de départ. Inutile de bomber le torse.

Enfin, nous devons sortir des postures et des impostures en rétablissant quelques réalités souvent occultées, dont la première est que le migrant est majoritairement une migrante – alors même que les femmes restent trop souvent les invisibles des politiques migratoires. Les migrants ont un niveau d'études plus élevé que la moyenne et ne demandent pas toujours l'asile. Le rapport présente des données chiffrées sur ces points. Il est frappant de constater que sur les 220 000

titres de séjour accordés chaque année, 90 000 concernent des étudiants et seulement 35 000 environ sont délivrés à titre humanitaire. Pourtant, c'est bien cette dernière catégorie qui alimente le débat public. Si ce rapport a une vertu, ce sera d'essayer de susciter un débat plus serein.

Voilà pour les points sur lesquels je souhaitais revenir.

Quatre propositions maintenant, qui partent du constat que les migrations sont un phénomène global qu'il convient de traiter par une politique intégrée et coordonnée. J'insiste sur ce dernier point.

Premièrement, tous les migrants que la commission a rencontrés ont dit vouloir se rendre en Europe – du moins pour ceux qui souhaitent demander l'asile. Je propose donc de créer un véritable service de l'asile européen, avec une clé de répartition entre les États membres – ce qui aura l'immense avantage de mettre un terme aux transferts Dublin, qui sont aussi inefficaces qu'injustes. Il s'agit ni plus ni moins que de pérenniser et d'étendre la déclaration de La Valette, qui prévoyait déjà une répartition des personnes sauvées en mer afin de découpler le sauvetage et la responsabilité de l'asile. La présidence française de l'Union européenne devrait être l'occasion de faire prospérer cette idée, pour mettre fin à un blocage qui dure depuis 2015.

Deuxièmement, nous devons adapter notre appareil politico-administratif pour le faire changer de vision. La coordination des actions est essentielle. Nous le constatons tous : lorsqu'il s'agit d'entrée et de séjour des étrangers dans notre pays, des questions diplomatiques, de logement, de santé et de travail, mais aussi d'école et d'enseignement supérieur se posent. C'est une question d'efficacité d'ensemble de nos politiques publiques. C'est pourquoi je souhaite prolonger la réforme de 2018 qui a mis en place une délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR), en transformant et en renforçant cette dernière. Le rapport propose donc la création d'un Haut-commissariat aux migrations, désormais placé auprès du Premier ministre et non pas du ministre de l'intérieur.

Troisièmement, j'ai été frappée par la plus grande fluidité avec laquelle nos voisins italiens traitaient des questions migratoires, alors qu'en France la polarisation est extrême entre les services de l'État – singulièrement la police –, les collectivités territoriales et les associations. L'absence de médiateurs culturels n'est pas étrangère à cet état de fait. Il est impératif de remettre du liant dans le traitement de la question migratoire, afin que les différents acteurs se parlent. L'actualité récente à Calais nous en montre l'urgence. Je propose donc de créer des filières de médiateurs culturels, issus des associations, des collectivités et des services de l'État, dont la tâche sera de dénouer les situations de conflit ou d'incompréhension entre les acteurs.

Quatrièmement, la question des conditions de l'accueil et de l'intégration des étrangers sur le territoire français est examinée en détail dans le rapport. J'y insiste sur les situations inacceptables et toujours pas résolues concernant l'accès

aux services des préfetures, ainsi que sur la complexité du droit des étrangers. Les règles applicables sont parfois contradictoires, ce qui débouche sur les situations insolubles dont tous les députés ont été saisis à un moment ou à un autre au cours de cette législature. Cette complexité est source de nombreux contentieux, qui encombrant les juridictions.

Le rapport analyse l'accès aux différents droits – aux soins, à l'emploi, à l'hébergement et au logement – et la dimension spécifique de l'accès aux droits au sein des habitats informels, avec une attention spéciale pour la situation à Calais. J'ai souhaité évaluer la politique de sécurisation de ce site et son coût. Il s'élève à 120 millions d'euros par an pour la France si l'on tient compte de la contribution de 40 millions d'euros versée par le Royaume-Uni – pour gérer la présence de 3 000 migrants.

S'agissant de l'accès à l'emploi, je recommande de réaliser un état des lieux systématique et approfondi des qualifications et des compétences des étrangers primo-arrivants. C'est une demande des entreprises et des syndicats. Ce bilan serait réalisé à la suite de la signature du contrat d'intégration républicaine. Cette démarche doit être accompagnée par une individualisation des formations linguistiques proposées, en fonction des besoins et en mettant l'accent sur celles à visée professionnelle.

Le rapport met en lumière les efforts qui ont été réalisés en matière d'intégration, mais aussi sur ce qui doit encore être fait, en soulignant notamment le rôle majeur joué par les associations – toutes les contributions qu'elles nous ont adressées figureront en annexe.

Enfin, une partie du rapport est consacrée aux besoins spécifiques de certains migrants : les femmes, les personnes LGBTQ+, les mineurs et les étudiants étrangers.

Après ces quelques mots qui sont loin d'épuiser le sujet, je suis prête à répondre à vos questions, remarques et suggestions.

M. le président Sébastien Nadot. Ce rapport constitue un travail extrêmement sérieux et de qualité, qui peut améliorer la situation. Telle était bien l'ambition à l'origine de la création de cette commission d'enquête. Je suis d'accord avec les deux tiers des propositions et je voterai donc en faveur du rapport. Le fait que la promesse républicaine de l'accès au droit ne soit pas tenue y est bien identifié. C'est un point essentiel.

Dans mon avant-propos, j'ai essayé de reconstituer l'histoire qui part d'une idéologie politique émergente à partir de 2007, visant à restreindre l'immigration, qui trouve ensuite un écho auprès de certains hauts fonctionnaires, puis est intégrée par de nombreux fonctionnaires, pour finir par être relayée par les médias et s'installer dans l'esprit du grand public. Le moment est extrêmement grave et nous faisons face à une idéologie contraire aux lois de la République, qui s'est immiscée dans les esprits et a été progressivement intériorisée. Nous avons eu suffisamment

d'auditions au cours desquelles des hauts fonctionnaires ont pris des positions contraires à l'esprit républicain – et en tout cas contraires à leur devoir de respect de la loi – pour mesurer la gravité du problème.

Je me félicite donc que nous ayons entendu les premiers concernés, à savoir les migrants, pour pouvoir redonner un aspect humain à ce débat. Ils sont devenus totalement invisibles, la numérisation supposée magique des procédures d'accueil des migrants ne faisant que renforcer les problèmes. Où que l'on regarde, que ce soit le logement, la justice ou l'accès aux documents administratifs, nous sommes dans un pays qui organise manifestement l'ostracisme des étrangers. Voilà la conclusion à laquelle j'ai abouti.

Je voudrais revenir sur une proposition qui m'est chère et concerne les centres de rétention administrative. Peut-on admettre d'y enfermer des enfants en France au XXI^e siècle pour des raisons de commodité ? D'autres solutions sont possibles pour les familles avec enfant, avec l'assignation à résidence, à domicile ou dans des hôtels. Il faut cesser de croire que les gens s'enfuient systématiquement. Une réflexion et une avancée sont nécessaires sur cette question. Le fait que la France soit condamnée tous les ans par la Cour européenne des droits de l'homme est un signal qui ne doit pas être pris à la légère.

Par ailleurs, je constate qu'aucune politique cohérente n'est menée pour les mineurs non accompagnés.

Les constats réalisés par cette commission d'enquête sont assez lourds de conséquences, à l'image du moment que nous vivons. Il ne faut pas se leurrer : les faits observés à Calais ou à Briançon ne concernent pas que les frontières. Ils sont révélateurs d'une situation générale sur l'ensemble du territoire. Il suffit pour s'en convaincre d'avoir assisté à l'évacuation d'un squat, au cours de laquelle on laisse des enfants dormir dehors en pleine nuit, sous la pluie – tout cela pour protéger un bien.

Mme Stella Dupont. Je tiens d'abord à remercier la rapporteure pour son travail. Pour avoir participé à beaucoup des auditions de cette commission d'enquête, je sais combien la matière brute est importante. Le champ était très vaste, peut-être trop, et la synthèse est compliquée. Je me demandais comment résumer tout cela en seulement une centaine de pages, et je trouve intéressant d'arriver à sérier les sujets comme la rapporteure le propose. Je me permets juste de regretter que les modalités d'accès au rapport aient été limitées.

Il ressort de vos derniers propos, monsieur le président, une mise en cause de l'administration. Vous avez même parlé d'illégalité. Je suis moi-même intervenue lors d'une audition où une haute fonctionnaire employait l'expression « appel d'air » de façon si directe que j'avais eu besoin d'exprimer un rappel à l'ordre. Je ne pense pas cependant que l'on puisse mettre en cause de façon large et générale l'administration.

Le rapport qui nous est proposé contient trente recommandations. J'en partage la plupart, ainsi que le diagnostic posé. Je vois un point de désaccord dans la recommandation n° 29 sur la rétention des familles avec enfants. Je préférerais que nos conclusions écartent le séjour de ces familles en centre de rétention, et préconisent plutôt l'assignation à résidence. Le centre de rétention affecte en effet profondément les enfants. J'aimerais que nous en discutions, mais je me rangerai à l'avis de Mme la rapporteure.

Le rapport a plusieurs axes forts, à commencer par la recommandation n° 9 sur la dimension interministérielle du sujet. Transformer la DIAIR en Haut-Commissariat est une option intéressante. Nous devons évoluer sur ce sujet. La création d'une agence de l'asile de l'Union européenne et les propos sur l'EASO, le bureau européen d'appui en matière d'asile, qui est en cours de construction, me semblent aussi pertinents, mais je laisse les spécialistes des affaires étrangères développer le sujet.

S'agissant de l'accès aux droits, vous savez peut-être que j'ai travaillé sur le problème majeur de l'accès aux préfectures, avec la dématérialisation de la prise de rendez-vous, ainsi que sur l'accès à la santé. Les recommandations n°s 13, 14 et 15 vont tout à fait dans le sens des auditions que j'avais menées. Il nous faut une alternative à la prise de rendez-vous dématérialisée. Il nous faut surtout, parce que c'est le cœur du problème, élargir les créneaux de rendez-vous en préfecture. Je préconise une précision sur ce point, car il n'y a pas d'indicateur en la matière : rien ne permet de constater que M. Untel n'a jamais réussi à se connecter entre telle et telle date. Nous devrions pousser à l'évaluation, par les services de l'État et par le Parlement, de cette question très sensible. Il faut également renforcer les moyens consacrés aux bureaux des étrangers des préfectures. Nous avons adopté, à l'initiative de Jennifer de Temmerman, un amendement au projet de loi de finances qui en augmente les moyens humains.

L'accès à l'emploi des étrangers est un véritable parcours du combattant. Il convient d'y remédier. Merci à Mme la rapporteure d'avoir mentionné les études nombreuses qui démontrent les conséquences positives du travail des étrangers pour notre économie et nos emplois, et pour eux-mêmes bien sûr. Il est difficile de lutter contre les idées reçues, mais nous avons vraiment matière à argumenter : nous avons tout intérêt à faciliter le travail des étrangers présents sur notre territoire.

Je termine avec la recommandation n° 22, qui concerne Calais. Vous préconisez de petites unités de vie le long du littoral. J'ai moi-même pu faire ce type de proposition en travaillant sur le sujet, bien que n'étant pas de la région – car c'est un problème qui nous concerne tous et qui se produit à toutes nos frontières. La crise particulière qui se déroule à Calais a entraîné un travail de médiation, mené sous la responsabilité de Didier Leschi, directeur général de l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration), qui sera très intéressant à suivre. La mise en place d'un dispositif permettant d'héberger les étrangers une nuit et de les orienter pour la suite va dans le bon sens. Ce ne sont pas des petites unités de vie le long du littoral, mais c'est tout de même une étape qui mérite d'être expérimentée, même si

je sais que la municipalité de Calais y est tout à fait opposée. Je pense qu'il ne faut pas avoir peur de se remettre en cause là-bas, compte tenu des difficultés observées. La médiation permanente est difficile, mais nécessaire. Nous pourrions compléter cette recommandation n° 22 en insistant sur l'absolue nécessité d'organiser les discussions, la collaboration, la coopération dans ce secteur, tout en sachant combien c'est difficile.

M. le président Sébastien Nadot. S'agissant des modalités de consultation du rapport, il ne tient qu'à nous de changer le règlement de l'Assemblée nationale.

M. Vincent Ledoux. Effectivement, nous devons faire évoluer cette méthode de travail sur le rapport, à la fois frustrante et intellectuellement peu défendable. Nous n'avons pas le temps de travailler sur le rapport.

Je ne peux pas laisser dire que des hauts fonctionnaires agiraient de façon contraire aux principes de la République. Je respecte trop la fonction publique pour cela. Les fonctionnaires ne sont que des gens qui exécutent une commande politique : c'est donc cette commande politique qu'il faut remettre en cause. Si un fonctionnaire déroge aux principes de la République, l'administration doit en être informée et il doit immédiatement être sanctionné, parce que ce n'est pas tolérable.

Pour le reste, le principe de la commission d'enquête parlementaire est aussi que les gens puissent s'exprimer librement devant elle. Si certains propos interpellent, comme l'expression « appel d'air » qui avait été employée, c'est à nous de demander à la personne auditionnée ce qu'elle entend par là – et Stella Dupont l'avait très bien fait. Mais je n'aimerais pas voir figurer dans le rapport cette remise en cause désagréable et malvenue des fonctionnaires.

Notre travail s'est trouvé confronté à un double écueil. D'abord, le champ exploratoire était considérable, et constitué de sujets très divers, même s'ils sont tous liés. Par exemple, nous avons beaucoup parlé du départ mais très peu du retour, qui pour moi est un sujet essentiel. Il y a des personnes qui sont là depuis vingt ans et qui ont envie de retourner chez eux, nous devons les aider.

Ensuite, ce sujet fait intervenir le cœur et la raison. Quand on entre dans cette matière-là, éminemment vivante, qui touche à des êtres humains, forcément, ça transperce le cœur, ça touche, ça fait pleurer. Mais en même temps, quand on fait de la politique, qu'on doit construire des politiques publiques, on doit garder le cap de la raison. Nous devons nous situer entre les deux, et prendre garde à la confusion.

Ainsi, nous parlons d'asile, de réfugiés, d'immigration irrégulière, mais nullement du migrant légal, de l'étudiant étranger entré régulièrement en France. Or ces catégories-là connaissent aussi des problématiques, qu'il faut absolument traiter. Je ferai une contribution sur ce sujet majeur. Nous devons en particulier améliorer encore l'accueil des étudiants africains dans les années qui viennent : cela ne va pas assez loin.

Je m'interroge aussi sur le type de gouvernance que vous envisagez pour cette politique publique. Quelle est, madame la rapporteure, l'architecture administrative que vous avez en tête ? L'interministériel, il y en a déjà beaucoup : c'est imparfait certes, mais les préfets dans les territoires, c'est bien de l'interministériel. Comment positionnez-vous les acteurs ?

Vous évoquez très justement, dans la recommandation n° 2, le renforcement des équipes diplomatiques et consulaires, en Lybie par exemple. Je pense que cette politique-là doit être appréhendée par tous les corps de notre fonction publique, y compris les ambassadeurs. J'ai proposé, dans un rapport au Premier ministre qui portait sur notre articulation avec l'Afrique, de renforcer la triade ambassadeur-préfet-territoire. Vous préconisez pour votre part de contractualiser avec les départements. Oui, mais il faut également mieux associer tous les acteurs, associations et conseils départementaux compris, à la définition comme à la réalisation de ces politiques. C'est essentiel.

C'est un peu comme le plan de relance : s'il a fonctionné dans nos départements, comme le dit mon préfet de région, c'est parce qu'il a été territorialisé. De la même façon, je pense qu'il faut territorialiser au maximum la politique de la migration, la mener au plus proche des gens – parce que de toute façon, la réaction épidermique, ce sont nos concitoyens qui l'éprouvent. Bien sûr, monsieur le président, madame la rapporteure, vous avez raison, nous sommes environnés de fumée, conditionnés par des discours qui ont été travaillés depuis de nombreuses années pour nous accoutumer à penser dans un certain sens, pour créer des réactions automatisées. Il faut remettre un peu de réalité dans tout cela. Mais j'aimerais bien avoir des précisions sur l'architecture de la gouvernance de cette politique.

Car nous avons déjà tous les ingrédients : des préfets à l'immigration, des conseillers diplomatiques auprès des préfets... Pour avoir Calais dans ma région, je pense qu'on pourrait associer un peu plus étroitement ces derniers, d'une autre manière. La question est donc de savoir comment on met dans une même dynamique tous ces acteurs qui sont déjà dans nos territoires et qui pourraient mieux collaborer.

Sur l'état des lieux des métiers en tension, je suis mille fois d'accord. Nous avons peiné à les réviser, la procédure est longue et compliquée. J'ai moi-même constaté que des obligations de quitter le territoire français (OQTF) peuvent être prononcées contre des gens qui travaillent dans des métiers en tension, comme la restauration. C'est ridicule !

Enfin, je pense que nous avons un véritable problème en matière de politique du retour. Nous ne sommes pas bons et nous ne communiquons pas bien. Comment aider quelqu'un qui est sur notre territoire et qui se dit qu'il s'est trompé, qu'il veut retourner chez lui ? Comment améliorer le retour des irréguliers, mais aussi de ceux qui sont légalement sur notre territoire ? Comment accompagner un projet d'entreprise dans le pays d'origine ? Nous n'avons aucun dispositif destiné à

ceux qu'on appelle les « repatriés ». Des Franco-Maliens ou Franco-Sénégalais qui ont envie de faire le lien entre les deux continents ne sont pas aidés.

Quoi qu'il en soit, bravo pour ce travail, qui était une gageure. Au moins, nous n'avons pas hystérisé le débat, nous avons conservé de la rationalité.

Mme Sonia Krimi, rapporteure. Je commencerai par les centres de rétention. Vous savez que s'il ne tenait qu'à moi, je supprimerais les frontières de 2015 et j'intégrerais les migrants dans le marché du travail, surtout dans les métiers en tension. Mais il faut tenir compte de l'acceptabilité sociale.

Je fais partie des signataires de la proposition de loi Boudié visant à encadrer la rétention administrative des familles avec mineurs. Nous sommes allés sur le terrain, jusqu'à Mayotte, nous avons énormément auditionné. Cette proposition de loi pousse à créer des centres dédiés. Pour moi, soit on décide que les familles avec enfants sont « inéloignables », soit on trouve d'autres solutions que le centre de rétention, comme un appartement. En Allemagne, on ne décide d'éloigner que les gens qui sont « éloignables ».

L'esprit de mon rapport, c'est un accompagnement maximal. Il n'y a pas plus simple pour moi que d'écrire dans la recommandation n° 29 qu'il faut interdire totalement les centres aux familles avec mineurs. Je peux travailler à une modification pour que cette recommandation colle plus à ce que je souhaite profondément tout en restant conforme à ce que j'ai porté avec Florent Boudié. Quoi qu'il en soit, ce rapport doit être lu et appliqué.

Merci à Stella Dupont pour ses commentaires sur les recommandations n^{os} 13, 14 et 15. Je suis d'accord pour l'ajout d'un indicateur qui fasse apparaître ce qui a été à bien fait ou pas. Pour ce qui est des modalités d'application, je les laisserai définir par l'exécutif.

Je suis également d'accord avec ce qui a été dit sur l'accès à l'emploi et sur les propos tenus par certaines personnes que nous avons auditionnées. Il y a en France, à un haut niveau de responsabilités, des gens qui ont une vision qu'on sait fautive du sujet, et qui appliquent donc de fausses solutions. Didier Leschi, directeur de l'OFII, expliquait ainsi qu'il faut trouver du travail pour les Français avant de trouver du travail pour les migrants. Il ne s'agit pas de mettre les x millions d'emplois à pourvoir en France en face des x millions de chômeurs : il y a tout un processus à prendre en compte entre les deux. C'est pour cela qu'il faut porter une grande attention au choix des personnes chargées de ces matières, quel que soit le ministère. Nous avons besoin de personnes qui ont compris le système, dans toutes ses difficultés et toute son interdisciplinarité.

Si je recommande de sortir les politiques migratoires de la seule compétence du ministère de l'intérieur, c'est parce que, depuis 2007 et l'arrivée de Nicolas Sarkozy au pouvoir, elle ont été réduites à une dimension totalement sécuritaire. Certes nous savons agir en interministériel mais, d'une part il n'y a de conseiller

diplomatique qu'auprès des préfets de région, et d'autre part le préfet, s'il représente l'État sur le terrain, dépend fonctionnellement du ministère de l'intérieur.

Le Gouvernement sait travailler en interministériel, sauf que s'agissant de l'immigration, il faut aussi travailler avec les associations et les collectivités territoriales. Médecins du monde, par exemple, explique qu'il y a dix ans, ils pouvaient parler sur le terrain à des gens de l'agence régionale de santé. En tant que médecins, ils pouvaient parler à d'autres médecins et arrivaient à des solutions meilleures qu'ils ne le font avec des personnes qui émanent du seul ministère de l'intérieur. Je ne dis pas que tout est de la faute du ministère de l'intérieur, mais qu'il ne sait faire que ce qui est de sa compétence : du sécuritaire.

Il faut absolument réduire les compétences du ministère de l'intérieur en matière d'immigration. Je considère qu'on peut revenir sur ce qui a été fait en 2007, quand on a pris une centaine d'équivalents temps plein au ministère des affaires étrangères pour les donner au ministère de l'intérieur. Ouvrons un peu les portes. Le ministère des affaires étrangères demande à avoir plus la main sur les visas, parce qu'il sait exactement ce qu'il faut faire ou non. Que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) dépende du ministère de l'intérieur, moi, cela me dérange.

Les associations, les collectivités territoriales – encore une fois, l'État n'est pas le seul à traiter la question des migrants – veulent aussi avoir d'autres interlocuteurs. La dimension interministérielle ne résoudrait pas tous les problèmes, mais elle serait perçue comme un facteur d'apaisement et elle rétablirait un lien perdu en raison de la volonté du ministère de l'intérieur d'avoir la main sur l'ensemble de cette politique. Du reste, celui-ci est le seul à estimer que tout va bien. Si l'on met d'autres acteurs autour de la table, les choses prendront peut-être plus de temps, mais on gagnera en visibilité et on pourra proposer des solutions au niveau approprié.

Cela me conduit à évoquer la recommandation relative aux médiateurs culturels. Les associations doivent pouvoir avoir accès à tous les lieux dans lesquels se trouvent des migrants. C'est la rareté des échanges entre police, État et associations qui crée la crispation dont certains partis politiques, quels qu'ils soient, font leur miel en vue des élections.

M. Jacques Maire. Le rapport est fort et subtil, sans être provocant ; je souscris entièrement à sa philosophie.

Un mot sur la gouvernance. Lorsque j'étais directeur des affaires internationales au ministère de l'emploi, j'avais, face à moi, une direction de la population et des migrations. Il y avait, au quai d'Orsay, un véritable service des étrangers en France ; il n'y a plus désormais qu'une boîte aux lettres. La situation actuelle est une exception si l'on considère l'histoire sur le temps long de l'État français. Du reste, dans aucun autre État, les affaires étrangères sont dépossédées du pouvoir d'émettre des visas. Ne partons donc pas battus. De fait, la DGEF n'est

pas interministérielle. La réponse se trouve-t-elle dans la création d'un haut-commissariat ? Je l'ignore. Mais le fait de conférer à cette question un caractère fondamental lui donnera de l'écho. Par ailleurs, je sais que ce point n'est pas consensuel, mais il me paraissait important de replacer le Parlement au cœur du sujet.

S'agissant du comportement des fonctionnaires, on ne peut pas dire à la fois qu'il existe des dénis de droit et que personne n'est responsable. Il y a, en la matière, quelques péchés par omission et beaucoup de péchés par action. Plus on monte dans la hiérarchie, plus il y en a. Soit on change le droit, soit on l'applique. Ce qui est dit à propos du déni de droit est intéressant, mais on doit aller plus loin.

J'appelle votre attention sur le fait que certaines de nos recommandations peuvent être manipulées. Je n'en citerai qu'un exemple : la recommandation n° 13 – dont la formulation devrait peut-être être corrigée. Au sujet de la prise de rendez-vous par internet, le directeur de la DGEF nous a en effet indiqué, lors de son audition, qu'il distinguait les renouvellements de titres, des régularisations. Je comprends que, du point de vue de l'urgence et de l'accès au droit, le renouvellement soit un impératif – car ne pas y procéder constituerait un déni de droit –, mais le fait de ne pas pouvoir demander une régularisation est également un déni de droit. Il faut donc aller un peu plus loin, si cela est possible, en précisant que renouvellements et régularisations ne doivent pas être distingués, de manière à éviter toute mésinterprétation.

En ce qui concerne la recommandation n° 2, mieux vaut s'appuyer sur le fait que la stratégie de l'Agence française de développement en matière de migrations doit s'inscrire dans des priorités politiques – un programme consacré à la Lybie est nécessaire – plutôt que de se mettre dix-neuf pays à dos. Un ajustement serait donc bienvenu.

Peut-être faudrait-il expliciter la recommandation n° 6 : « Revenir pleinement au droit commun de la gestion de la frontière franco-italienne ». Si, comme je le comprends, il s'agit de supprimer les contrôles internes, pourquoi mentionner cette frontière-ci et pas les autres ? C'est trop ou trop peu. Cela me paraît un peu dangereux.

Quant à la rédaction de la recommandation n° 8, elle me semble contradictoire. On propose de créer une agence européenne de l'asile, sans préciser qu'elle doit pouvoir accorder l'asile, tout en indiquant un peu plus loin que les États membres doivent pouvoir retrouver le droit d'accorder l'asile en cas de nécessité. Si l'on avance cette proposition, il faut l'assumer.

Mme Maud Gatel. Je vous remercie pour la manière dont vous avez conduit les travaux de la commission et pour la qualité du rapport, qui traduit un volontarisme et une énergie fidèles à l'état d'esprit qui fut le nôtre. Dans la situation actuelle, qui est assez désagréable – je pense à la campagne présidentielle –, cela fait du bien. J'appelle cependant votre attention sur la communication qui en sera

faite. Il est très important de faire œuvre de pédagogie et, sinon d'être exhaustif, du moins de faire en sorte que la trace que laissera le rapport soit celle que vous avez voulue. Compte tenu du nombre des propositions, il faudra faire des choix.

L'un des éléments qui font la qualité du rapport réside dans le fait qu'il dépeint la réalité des migrations sur le territoire français et en identifie les différents types. Il aurait peut-être été plus lisible si l'on avait présenté des recommandations pour chaque profil de personnes. Traiter les choses de manière globale a davantage de sens, mais cela peut compliquer la communication.

Plusieurs éléments me semblent devoir être mis en avant. Le premier est la dimension européenne, que je vous remercie d'avoir placée au cœur de nos recommandations ; je pense en particulier à la proposition de créer une agence de l'asile européenne. Je suis moins optimiste que vous quant aux avancées que l'on peut attendre de la présidence française de l'Union européenne, mais j'espère me tromper.

Je vous remercie également d'avoir souligné la nécessité de remettre le Parlement au cœur de la politique migratoire, notamment en organisant un débat annuel sur la question des quotas et de la liste des pays sûrs.

Il me semble que nous devrions expliciter davantage ce que nous attendons de la numérisation des procédures et insister sur la nécessité de maintenir un guichet, donc une présence physique.

Je souscris entièrement à la recommandation n° 30 : si nous voulons mener une politique de rayonnement, les frais d'inscription dont les étudiants étrangers doivent s'acquitter ne peuvent pas continuer à augmenter. J'ajoute, à propos de la recommandation n° 29, qu'il conviendrait de reprendre les termes de la Défenseure des droits, de manière à s'inscrire dans le cadre de la jurisprudence et à adopter une ligne qui nous rassemblera.

Par ailleurs, je m'interroge sur la recommandation n° 4. S'il convient en effet d'insister sur le fait que le rapport de force instauré par certains pays – je pense à la Turquie et à l'Égypte – n'est pas acceptable dans la mesure où ils instrumentalisent la question des migrants, il me paraît un peu illusoire de souhaiter que cette question ne soit pas l'alpha et l'oméga de notre politique vis-à-vis de ces pays.

Enfin, je suis dubitative quant à la recommandation de ne pas utiliser l'arme que peut constituer la délivrance des visas contre les pays qui rechignent à délivrer des laissez-passer consulaires. J'ai bien conscience que les populations ne doivent pas souffrir d'une politique de rétorsion qui concerne surtout les États, mais cet outil me paraît pas intéressant.

Mme Natalia Pouzyreff. Tout d'abord, il me paraît effectivement important d'avancer au niveau européen dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne.

Surtout, je remercie Mme la rapporteure pour les recommandations n^{os} 16, 18 et 19, relatives à l'accès à l'emploi. Je suis notamment favorable à la recommandation d'offrir la possibilité pour les demandeurs d'asile de travailler dès le dépôt de leur demande. Il me semble que cette possibilité existe en Allemagne – même si les délais peuvent être différents selon l'origine des migrants. Le travail est en effet le meilleur vecteur d'intégration, et il est préférable que les demandeurs d'asile travaillent de manière légale, y compris, s'ils sont finalement déboutés de leur demande, pendant les trois ans que dure la procédure. Au demeurant, on ne peut pas nier la réalité économique : dans certains secteurs, l'emploi est sous tension. Je pense notamment au BTP, qui emploie de toute façon des migrants, ou à l'aide aux personnes. Au reste, ces migrants perçoivent l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), dont le montant est de 200 euros par mois. Je ne critique pas cette politique d'aide, mais l'intégration par le travail me paraît plus émancipatrice.

La question de la territorialisation de la politique migratoire, en particulier la contractualisation avec les collectivités territoriales, me paraît très intéressante et mérite d'être discutée. En matière de logement, je privilégierais le logement de suite pour les migrants qui ont obtenu leur titre de séjour et basculent vers le RSA. Ces logements, dans lesquels ils sont encadrés, me semblent plus appropriés que le logement social, où ils seront moins accompagnés. Toutefois, il faut éviter de saturer davantage encore le logement social en Ile-de-France et de créer des phénomènes de concentration en banlieue.

Je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous sur la gratuité, pour les étudiants étrangers, de l'inscription à l'université. Si nous voulons valoriser notre enseignement, nous devons permettre à nos universités d'atteindre les standards internationaux. Par principe, les étudiants extra-européens doivent donc payer plus cher, des exceptions pouvant être prévues, comme l'a indiqué la ministre de l'enseignement supérieur, sous la forme d'exonérations pour les doctorants, de bourses délivrées par le ministère des affaires étrangères ou d'exonérations accordées par les ambassades. Du reste, certains étudiants africains sont riches. Il faut aider ceux qui en ont besoin.

Pour conclure, je remercie Mme la rapporteure d'avoir abordé la question des femmes migrantes. Nous devons les aider à s'insérer dans la société en leur permettant de suivre une formation professionnalisante, en les autorisant à travailler et en facilitant la garde ou la scolarisation de leurs enfants.

Mme Mireille Clapot. Plutôt que de passer en revue les nombreux éléments positifs du rapport, je me concentrerai sur ceux qui me paraissent pouvoir être améliorés.

Premièrement, je ne vois mentionner nulle part les termes « politique publique ». Or la France pourrait reconnaître qu'elle doit mener une politique publique d'accompagnement du fait migratoire, qui serait en tant que telle soumise à évaluation selon des indicateurs préalablement définis. Je suggère donc un ajout en ce sens.

Deuxièmement, je regrette l'absence de la question de l'exécution des obligations de quitter le territoire français. C'est l'éléphant dans la pièce : ne pas aborder le sujet risque d'affaiblir l'ensemble du rapport. Si les OQTF ne sont pas exécutées, nombre des mesures préconisées ne sont pas réalistes, notamment en matière de logement. Du reste, lorsqu'on discute avec les acteurs impliqués dans l'accompagnement des migrants, cette question est rapidement abordée.

Troisièmement, il est dommage que ne soit pas non plus abordé le pouvoir discrétionnaire des préfets – je pense à la circulaire Valls. Je supporte de moins en moins les injonctions paradoxales auxquelles ils sont soumis. Ils se voient en effet assigner des objectifs implicites : moins ils régularisent, mieux ils sont notés. Comment nous, parlementaires, pouvons-nous supporter de telles contradictions ? Et comment accepter qu'on laisse entendre aux étrangers faisant l'objet d'une OQTF que, s'ils parviennent à se faire oublier pendant cinq ans et qu'ils ont des enfants scolarisés ainsi que des témoignages favorables, ils seront éligibles à une régularisation ?

Enfin, je veux évoquer le cas des deux pays des Balkans occidentaux candidats à l'intégration européenne – l'Albanie et la Macédoine du Nord –, qui est rapidement abordé dans le rapport. Je déposerai une contribution à ce sujet car il me semble que nous pourrions susciter une aide au retour, avec un projet, dans une perspective européenne. Il s'agit d'inciter les ressortissants de ces pays à retourner chez eux, sachant que, dans un certain délai, il est possible qu'ils soient des citoyens européens.

M. le président Sébastien Nadot. Traiter la question du retour des ressortissants albanais, par exemple, dans la perspective de l'adhésion de leur pays à l'Union européenne est une piste intéressante qui mérite d'être discutée.

Mme Sonia Krimi, rapporteure. L'idée est en effet intéressante. Peut-être faut-il améliorer l'efficacité du retour des ressortissants de certains pays dans le cadre du processus d'adhésion de ces derniers à l'Union européenne.

Je vous propose de formuler la recommandation n° 29, relative à la rétention des mineurs, qui figure à la page 100 du rapport, de la manière suivante : « Prévoir systématiquement des alternatives à la rétention des familles avec des enfants ».

Natalia Pouzyreff a évoqué l'intégration par le travail et l'existence de secteurs en tension. Le Gouvernement a su intégrer 750 000 jeunes en une année, pendant le confinement, grâce à des dispositifs tels que « un jeune, une solution ». On pourrait imaginer un dispositif « un migrant, une solution ». De fait, je suis perplexe lorsque j'entends des personnes parler de l'immigration sans prendre en considération la situation de notre pays. L'économie se porte très bien ; on a besoin de main-d'œuvre ; de nombreux métiers sont sous en tension et je n'ai pas de retour précis des administrations concernant les actions menées pour intégrer les jeunes. C'est l'objet des recommandations n°s 13, 14 et 15, ainsi que de la recommandation n° 10. Dès que des migrants arrivent, nous devons être beaucoup

plus efficaces pour les orienter sur le chemin de l'emploi. Nous savons le faire, puisque le Gouvernement a réussi à intégrer 750 000 jeunes en un an. Mais nous n'avons pas été assez efficaces sur l'apprentissage, le permis et les autres freins qui empêchent un jeune de trouver un travail, et sur le chômage structurel.

Je reviens sur la remarque concernant l'Agence de l'asile européen. Va-t-elle être en charge des demandes d'asile et l'accorder ? Cela me semble implicite, mais nous pouvons préciser qu'elle serait l'équivalent d'un OFPRA européen, traitant tous les dossiers de la même façon, que l'on demande l'asile à Rome, à Marseille, à Nice ou au Portugal. Cela permettrait de mettre fin à l'actuelle et inhumaine situation de ces êtres humains, baladés en Europe pendant des années.

Madame Gatel, je suis plus optimiste que vous quant à la capacité du Président de la République à défendre ce dossier. À Bruxelles, les services de l'ambassade et ceux de l'Union européenne nous ont confirmé travailler fortement sur ce thème.

M. Maire m'a interrogée sur la recommandation n° 6. Pourquoi évoquer spécifiquement la frontière à Menton, et non les autres ? Parce que je les ai toutes passées en voiture – vers l'Espagne, à Dunkerque ou à Briançon, où l'on doit faire un petit arrêt – et elles n'ont rien de commun avec ce qui a été mis en place à Menton, où la frontière est extrêmement sécurisée et où des Algécos y ont été installés. Même si je me fais reprendre à chaque fois, car le mot n'est pas très juridique, je le répète, on y pratique le refoulement des mineurs. Je l'indique d'ailleurs dans le rapport.

L'expression politique politiques publique est présente à plusieurs reprises dans le rapport, madame Clapot, notamment pages 11, 46, 50 et 70. En outre, il ne s'agit pas de faire des propositions d'ordre administratif mais politique. Quand nous recommandons la création d'un Haut-commissariat ou l'interdiction de retenir des mineurs en centre de rétention, nous énonçons des solutions politiques. Même si je fais partie de la majorité, j'ai essayé de produire trente recommandations applicables, issues d'expériences réussies dans d'autres pays, susceptibles de faire évoluer cette politique publique. Mais je peux le préciser plus clairement, si vous le souhaitez.

S'agissant de l'Albanie, vous avez raison, je vais ajouter ce point. Il faut faire le lien avec le processus d'intégration pour que cela ne soit pas vain, et inefficace.

J'ai pris le parti de ne pas évoquer les OQTF, puisque tout le monde en parle en brandissant des chiffres, alors que leur taux d'efficacité est extrêmement faible. Chacun a des idées pour faire mieux, notamment les candidats à la Présidence de la République. Il aurait été vain, et contraire à la philosophie du rapport, d'aller dans le même sens. En outre, j'estime qu'il faudrait arrêter de prendre des OQTF.

Monsieur Ledoux m'a interrogée sur les politiques de retour. Je ne connais aucun Franco-Tunisien ou Franco-Algérien ayant passé vingt ans en France qui

veille ensuite rentrer au pays. Il s'agit probablement de cas isolés. La plus grosse erreur des Maghrébins, Sénégalais ou Camerounais arrivés à partir des années trente en France pour participer à la construction de notre pays a été de penser qu'ils rentreraient chez eux, car ce n'a pas été le cas. Ils ont fait des enfants et ces enfants sont totalement français. Un Français doté d'un *Guide du routard* connaît mieux le Maroc qu'un enfant de Marocains vivant en France, qui ne parle en outre pas la langue ! Ces immigrés sont restés dans des HLM et n'ont pas investi, contrairement à l'immigration actuelle, celle de ma génération, celle des trentenaires qui arrivent en France, s'intègrent très rapidement, achètent un logement puis, trois ou quatre ans plus tard, demandent la nationalité française, exercent leurs droits et ressemblent à madame et monsieur tout le monde. C'est pourquoi j'ai du mal à faire le lien avec les Chibanis – dont vous parlez probablement –, qui veulent rentrer chez eux.

En tant que femme politique, il me semble important de construire le futur, mais votre question sur l'aide au retour est intéressante. Nous l'avons d'ailleurs évoqué avec Mme Dupont et un interlocuteur du ministère de l'intérieur. On nous a confirmé que c'est un axe important de travail. Les montants ont d'ailleurs considérablement augmenté – nous sommes d'ailleurs très attaqués par l'extrême droite sur ce point – afin que les personnes puissent réellement s'installer et développer un projet dans leur pays. Quand on donne 600 ou 1 000 euros à des migrants qui il faut le rappeler ont parfois payé 20 000 euros pour venir en France et sont très endettés.

Nous n'avons pas eu le temps de nous pencher sur les filières de départ et la collaboration policière avec les pays, notamment par le biais d'Europol. Il ne sert à rien de démanteler les filières quand les migrants – surtout des hommes – ont déjà tout payé et sont à Calais... De la même façon, nous n'évoquons pas Mayotte. Il était malheureusement difficile de rédiger un rapport exhaustif.

M. le président Sébastien Nadot. J'aborde les OQTF dans mon avant-propos car la situation actuelle constitue une tromperie coupable. Il nous faut soit diminuer le nombre d'OQTF, soit comprendre, et faire comprendre, qu'une OQTF ne dépend pas uniquement d'une volonté franco-française mais doit être le fruit d'un dialogue et d'une volonté partagée avec le pays vers lequel on veut expulser. Avant de prendre des OQTF par milliers en direction d'un pays dont on sait pertinemment qu'il ne voudra pas recevoir ses ressortissants, il faut y réfléchir. Cela ne doit pas rester un impensé car le problème est évident et très largement relayé par les médias et une frange de l'extrême droite, d'une manière tout à fait pernicieuse. Ce n'est pas satisfaisant.

Monsieur Ledoux, aucun pays de l'Union européenne n'a été capable d'apporter une réponse cohérente aux phénomènes migratoires circulaires des pays du Maghreb et du Sahel. Nos systèmes politico-administratifs doivent structurer de nouvelles voies migratoires légales, avec des contreparties.

Mme Bénédicte Pételle. Je vous remercie pour ce rapport très clair sur une situation très complexe. Je reviendrai sur quelques recommandations. Je suis

entièrement d'accord avec celles qui concernent l'Agence de l'asile européen et le renforcement de la dimension interministérielle des politiques migratoires. Vous avez raison concernant la recommandation n° 13 sur les titres de séjour : il faut ré-humaniser les rendez-vous en préfecture.

Mme Dupont, la recommandation du rapport spécial que vous avez rédigé avec Jean-Noël Barrot sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 du 26 mai 2021 me semble intéressante – peut-être pourrions-nous l'ajouter au présent rapport ? Il faudrait effectivement développer les titres pluriannuels. Tout le monde serait gagnant. Mais cela implique de changer de mentalité.

Dans votre recommandation n° 22, il faudrait aussi parler de médiation permanente. Avec Mme Dupont, nous sommes en lien permanent avec les acteurs qui travaillent à Calais. Cet après-midi, Didier Leschi, directeur général de l'OFII et médiateur du Gouvernement, devait rencontrer la préfecture et les associations. Ces dernières ont refusé d'un bloc, même si certaines, ou leur direction nationale, y étaient favorable. La situation est extrêmement complexe et s'est considérablement durcie depuis septembre 2020, quand on a interdit aux associations de distribuer de la nourriture aux migrants et d'avoir des contacts avec eux.

Une médiation permanente, ou la présence d'un collège d'observateurs avec la préfecture, la police, les élus et les associations, serait donc utile. J'insiste sur l'importance d'associer la police, dans un esprit de consensus. Pendant la grève de la faim des trois personnes à Calais, des policiers en civil sont venus témoigner de leur désarroi, soulignant que ce qu'on leur demandait était contraire à leur éthique.

Votre recommandation n° 26 aborde la problématique des mineurs non accompagnés, ni majeurs ni mineurs, également appelés « mijeurs », qui évoluent dans une sorte no man's land. Je soutiens entièrement votre proposition de récépissé afin qu'ils accèdent à l'école et au logement. Ma contribution écrite insistera d'ailleurs sur la différence de traitement de ces mineurs, selon qu'ils arrivent avant ou après seize ans. Lorsqu'ils ont plus de seize ans, ils ne bénéficient pas d'un titre de séjour vie privée et familiale et doivent justifier de six mois de formation destinée à une qualification professionnelle. Or ils n'ont pas eu le temps d'apprendre le français et les formations de langue française de l'éducation nationale, comme les formations préqualifiantes, ne sont pas reconnues.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Je vous remercie pour ce rapport. Arriver à une synthèse de cette qualité est un exploit. Je suis extrêmement favorable à la recommandation n° 9 visant à transformer la DIAIR en Haut-commissariat aux politiques migratoires.

Je suis également pleine d'espoir concernant l'Agence de l'asile européen, sans en attendre de miracles – si ce n'est une plus grande harmonisation – car il s'agit d'un chantier de très long terme, compte tenu des divergences européennes.

Pourriez-vous revenir sur la recommandation n° 10 relatives à la médiation culturelle, qui vous tient à cœur. Qu'en attend-on ? Un renforcement de la présence d'interprètes ? Une meilleure maîtrise des arcanes administratives pour mieux accueillir et accompagner les migrants ? S'agira-t-il de médiation interculturelle afin de mieux comprendre et de mieux accompagner les migrants dans leur intégration culturelle ? S'agira-t-il de faire en sorte que les différents intervenants dans le champ de la migration s'écoutent et se respectent plus ? Des formations existent en médiation interculturelle, mais je ne sais pas si c'est ce que l'on vise. Il faudrait peut-être le clarifier.

Concernant les OQTF, n'oublions pas les préalables : l'accès des migrants au droit doit être effectif et il faut qu'ils puissent entreprendre leurs démarches correctement, que nous soyons capables de les accompagner – notamment sur le plan linguistique et culturel – afin qu'elles les réalisent dans les meilleurs délais, sans partir du principe que cela va constituer un appel d'air ! Nous aurions alors moins d'états d'âme à mettre en œuvre les OQTF...

Monsieur Nadot, la négociation de contreparties à la délivrance de visas me semble un outil pertinent, notamment avec certains pays du Maghreb à partir desquels il n'y a pas de raison qu'il y ait autant de migrations.

Je suis d'accord avec vous, madame la rapporteure. Il faut mieux évaluer les compétences des personnes migrantes, et les valoriser. D'ailleurs, un rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), dont je suis membre, pointe leur sous-emploi au regard de leurs qualifications. Il est regrettable de se priver de telles ressources.

Mme Sonia Krimi, rapporteure. Vous avez raison, il faut mieux connaître les migrants. C'est pourquoi je plaide pour une modernisation du contrat d'intégration républicaine (CIR), déjà rénové à la suite du rapport de la mission sur la refonte de la politique d'accueil et d'accompagnement des étrangers en France, dit rapport Taché. Qu'ils restent ou non en France, il faut notamment que les migrants apprennent rapidement et mieux le français.

Pourquoi n'entend-on jamais parler de la jungle de Cherbourg à la différence de celle de Calais ? L'ancien ministre, Gérard Collomb, se demandait pourquoi je m'intéresse à ces questions car il n'y a pas de problème à Cherbourg. Pourtant, nous ne mettons pas des millions d'euros dans la sécurité ou dans le recrutement de nouveaux policiers aux frontières (PAF). Alors, pourquoi tout se passe bien ? Tout simplement parce que les passeurs n'ont jamais eu la main sur les migrants car, s'ils ont besoin d'un logement, ils sont logés. Quand ils ont besoin d'un téléphone, l'association Itinérance leur en fournit un. Quand il leur faut des cours de français en accéléré, des associations, voire les collègues, s'en chargent. Nous travaillons donc main dans la main à leur intégration, avec la mairie et les associations, mais aussi avec l'appareil judiciaire. Le procureur de la République ne se focalise pas sur les OQTF, ni sur les migrants, mais plutôt sur le trafic d'héroïne...

Si j'ai voulu aller plus loin que ce que propose le rapport d'Aurélien Taché, c'est parce que l'intégration républicaine, pour moi, ce n'est pas seulement « bleu, blanc, rouge » ou « liberté, égalité, fraternité ». Les mineurs non accompagnés, chez moi, ont dérangé des femmes dans la rue. Il a fallu leur expliquer que ce n'est pas parce qu'une femme met une mini-jupe que c'est une prostituée : ce sont des questions basiques, mais qui se posent sur le terrain. C'est pourquoi je crois utile de sortir d'une approche trop théorique. Enfin, je pense qu'il faut effectivement faire aussitôt le lien avec les métiers en tension. Les associations arrivent à faire des miracles avec peu de moyens. Si nous organisons un peu mieux nos politiques publiques, nous obtiendrons aussi des résultats.

Madame Gatel, vous dites ne pas comprendre pourquoi nous continuons à faire de la question sécuritaire l'alpha et l'oméga de nos relations avec des pays comme la Turquie et l'Égypte. Mais ce sont des dictatures, comme le Maroc ! Je vous invite à regarder les drapeaux de tous les pays membres de l'ONU et à compter ceux qui ne sont pas des dictatures. Vous verrez que les démocraties ne sont pas très nombreuses. Est-il normal de laisser à quelqu'un comme Erdogan la main sur notre politique migratoire ? Et que dire de l'Égypte, où 60 000 personnes sont emprisonnées ?

Mme Maud Gatel. Je me suis mal exprimée : j'ai voulu dire qu'il ne faut pas tout accepter de ces régimes, sous prétexte qu'ils « gèrent » les migrants que nous ne voulons pas voir arriver dans notre territoire. Je posais la question des droits de l'homme.

Mme Sonia Krimi, rapporteure. Nous sommes donc d'accord pour dire que l'immigration ne doit pas être le premier sujet à traiter avec ces dictatures. Je pense aussi à ce qui se passe actuellement à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie. Lorsque je me suis rendue en Pologne et en Lituanie, il y a quelques mois, j'ai vu les migrants qui commençaient à arriver. Les Irakiens ont d'ailleurs arrêté les vols directs vers la Biélorussie, car ils ne veulent pas que leurs ressortissants soient instrumentalisés et utilisés comme une arme hybride, ce qui pourrait nuire à leurs relations avec l'Union européenne.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Le rapport précise que lorsqu'on a délégué la prise en charge des migrants à la Turquie, trois conditions ont été posées : une aide financière, la relance du processus d'adhésion à l'Union européenne et une libéralisation de l'octroi des visas pour les ressortissants turcs. Où en est-on sur ces points ?

Mme Sonia Krimi, rapporteure. Il y a des hauts et des bas dans notre relation avec la Turquie, comme avec beaucoup de dictatures dans le monde. On est dans une autre phase de notre rapport avec la Turquie, d'autant que la relation du président Macron avec Erdogan n'est pas très amicale.

Il existe une seule formation au métier de médiateur culturel : c'est le diplôme interuniversitaire « Hospitalité, médiation, migration (H2M) : reconnaître

les compétences des exilés, changer le regard sur les exilés ». Le médiateur, tel que je le conçois, doit avoir toutes les compétences que vous avez évoquées : il doit connaître la langue et la culture du pays d'origine des migrants, il peut avoir lui-même fait le parcours de migration et il doit pouvoir expliquer aux migrants les difficultés qu'ils vont rencontrer. En Italie, j'ai vu des médiateurs monter sur les bateaux des garde-côtes italiens : les gendarmes, lorsqu'ils vont faire des sauvetages en mer, prennent des médiateurs avec eux. Entre la police, les gendarmes et les migrants, il y a toujours un médiateur, qui sert notamment d'interprète, et qui est capable de donner des explications aux arrivants. Il importe que le premier accueil soit pris en charge par des gens qui connaissent la langue des migrants.

Mme Danièle Obono. Bien que nos approches soient différentes, on voit se dessiner un large consensus. La création d'un Haut-Commissariat aux migrations est, de mon point de vue, la proposition clé de ce rapport, celle qu'il faudra mettre en avant.

Vous avez évoqué la création d'une Agence de l'asile européen mais vous ne parlez pas de son articulation avec les autres dispositifs existants, notamment avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, Frontex. Le fonctionnement de Frontex est une question à part entière. Il est problématique que cette agence ne rende de comptes à personne, ni au Parlement européen, ni aux parlementaires français.

Il a été question de la responsabilité politique de l'administration et je suis d'accord avec notre collègue Jacques Maire : une orientation politique est donnée, que les fonctionnaires traduisent. La formation est essentielle, pas seulement dans la police, mais dans toute la fonction publique, dont les agents sont en contact quotidien avec les personnes migrantes. C'est en améliorant leur formation que l'on améliorera les conditions de l'accueil.

S'agissant de la formation linguistique, les associations m'ont beaucoup parlé du fait que les ateliers sociolinguistiques ne sont ouverts qu'aux primo-arrivants, ce qui exclut une partie des personnes étrangères vivant en France depuis de nombreuses années, notamment des femmes, souvent mères de famille, qui ont besoin de cette formation pour s'intégrer. Il faut évidemment prêter attention aux primo-arrivants, mais ne pas oublier que de nombreuses personnes étrangères présentes dans notre pays depuis plus longtemps ont également besoin d'apprendre le français.

Mme Chantal Jourdan. Sur la question des soins, vous notez que les dispositifs de prise en charge sont globalement satisfaisants, ce qui m'a surpris. Il est vrai que les dispositifs sont satisfaisants, notamment les permanences d'accès aux soins de santé (PASS). En revanche, il faut absolument souligner le manque de moyens et l'inégale répartition de ces services sur le territoire national. Vous soulignez d'ailleurs que le délai de carence de l'aide médicale de l'État, l'AME, est un autre problème, qui ne permet pas de suppléer à l'absence de PASS dans certains territoires.

Nous avons par ailleurs évoqué la possibilité que des antennes de l'OFII soient ouvertes un peu partout en France. Ce serait une bonne chose, car des expériences positives ont montré que le regard des Français sur les étrangers change lorsqu'ils sont en contact direct avec eux.

Mme Sandrine Mörch. Je salue moi aussi l'ouverture qui a caractérisé nos débats, même si l'entre-soi me dépasse : je ne comprends pas que l'opposition n'ait pas pris part à nos travaux. C'est presque un problème structurel : on ne sait pas faire participer les oppositions à nos débats, et c'est dommage. Je suis curieuse de découvrir l'accueil qui sera réservé à notre rapport dans la société, dans les médias et dans le débat politique, et de voir le poids qu'il aura.

L'essentiel est de gagner la bataille de l'opinion publique, en renversant l'image des personnes migrantes : c'est la clé. La médiation culturelle, que vous avez découverte en Italie, est vraiment un outil dont il faut s'emparer. Je suis chargée d'une mission sur les obstacles à la scolarisation et j'ai pu constater l'intérêt des médiateurs scolaires qui, dans les bidonvilles, sont les seuls à pouvoir ramener les enfants à l'école. Sans eux, on a 70 % d'échec. Comme il y a une forme d'incompréhension entre les associations et la préfecture, la personne qui arrive est elle aussi dans l'incompréhension la plus totale.

Il faut évidemment travailler à mettre en lumière la valeur intrinsèque des personnes migrantes, leurs qualités et leur apport, mais il faut aller plus loin et montrer qu'elles peuvent devenir des interlocuteurs essentiels. J'ai poussé et aidé une mère de famille qui faisait de l'aide aux devoirs dans des hôtels sociaux à créer une association. Aujourd'hui, elle est la porte-parole de toutes ces familles et l'interlocutrice des agents de la préfecture et de l'agence régionale de santé (ARS). Les élus et les administrations sont souvent trop éloignés de la réalité et ce contact change radicalement les choses. Désormais, ce n'est pas moi qu'on écoute, c'est elle. J'ai aussi en tête des associations qui se chargent du premier accueil à la mairie. Tout cela est très innovant et il faudrait le conceptualiser davantage.

Mme Sonia Krimi, rapporteure. S'agissant de l'augmentation des frais d'inscription à l'université pour les étudiants extra-communautaires, je ne pense pas que ce soit une bonne mesure. L'essentiel des étudiants étrangers que nous recevons continue de venir d'Afrique, qu'on le veuille ou non. Je ne suis pas d'accord avec l'idée selon laquelle certains pays auraient les moyens de financer des bourses. Cette politique nous a fait perdre des étudiants francophones, notamment africains, mais elle ne nous a pas fait gagner d'étudiants venant d'autres aires géographiques, par exemple du Brésil. Je préconise donc de ramener les frais d'inscription à leur niveau antérieur, ce qui ne signifie pas la gratuité. Lorsque je suis arrivée en France pour étudier, en 2005, j'ai payé 675 euros de frais d'inscription. Sur le terrain, le programme « Welcome to France » n'a pas marché.

On ne peut pas obliger les membres du groupe Les Républicains ou l'extrême droite à assister à nos réunions, mais je saurai vendre ce que nous avons fait, pourquoi pas au ministre de l'intérieur lui-même. L'important, c'est de faire un

rapport qui nous ressemble. Nous pensons tous qu'il faut mener une réflexion sur le moyen et le long terme. Il est vrai que j'ai préféré éviter les deux ou trois points qui nous opposent – les OQTF, par exemple, pour mettre l'accent sur des solutions plus modestes que l'exécutif était susceptible de mettre en œuvre.

Je ne partage pas la ligne selon laquelle il faudrait « accueillir moins et mieux », tout simplement parce qu'on n'est pas en mesure d'accueillir moins. On ne peut pas obliger les gens à ne pas venir. La politique qui consiste à bomber le torse ne donne pas de résultat : s'agissant des OQTF, par exemple, on arrive seulement à humilier des pays comme l'Algérie. C'est peut-être parce que nous avons rejeté cette posture que nos travaux n'ont pas intéressé nos collègues de droite et d'extrême droite.

M. le président Sébastien Nadot. Je vais mettre aux voix le rapport. Je note l'abstention de M. Vincent Ledoux.

La commission adopte le rapport.

PERSONNES AUDITIONNÉES

Les comptes rendus des auditions sont consultables à l'adresse suivante :

[https://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-d-enquete/commission-d-enquete-sur-les-migrations/\(block\)/ComptesRendusCommission](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-d-enquete/commission-d-enquete-sur-les-migrations/(block)/ComptesRendusCommission)

Les auditions sont présentées dans l'ordre chronologique des réunions de la commission d'enquête.

27 mai 2021

– M. Claude d'Harcourt, directeur général de la Direction générale des étrangers en France (DGEF).

– M. François Héran, professeur au Collège de France, Chaire "Migrations et sociétés".

– Témoignages de migrants sur leur trajectoire : Mme Nathaly Rangel, M. Abdoulaye Thiam et Mme Oula Alhindy.

2 juin 2021

– M. Bertrand Walkaenert, directeur général adjoint de l'Agence française de développement.

– Témoignages de migrants sur leur trajectoire : M. Kader Allou, M. Mamadou Diallo et M. Yasin Sherzad.

9 juin 2021

– M. Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

– Table ronde réunissant :

France Terre d'Asile : M. Thierry Le Roy, président et Mme Delphine Rouilleault, directrice générale ;

Amnesty International France : Mme Sofia Dagna, chargée de plaider migrations/discriminations et M. Jean-Claude Samouiller, vice-président ;

La Cimade : M. Henry Masson, président et Mme Sarah Belaïsch, directrice des pôles thématiques nationaux.

– M. François Gemmene, Chercheur à l'université de Liège, Enseignant à Sciences-Po.

16 juin 2021

– M. Julien Boucher, directeur général de l'office français de protection des réfugiés et apatrides.

– Table ronde réunissant :

M. Olivier Chatelais, premier conseiller de l'ambassade de France au Nigeria et M. Emmanuel Verin, attaché de sécurité intérieure ;

M. Jérôme Spinoza, conseiller de coopération et d'action culturelle l'ambassade de France en Albanie.

– Mme Dominique Kimmerlin, présidente de la Cour nationale du droit d'asile.

23 juin 2021

– M Jean-Marie Burguburu, président de la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) , Mmes Geneviève Jacques et Geneviève Colas, membres.

– Mme Claire Hédon, Défenseuse des droits, M. Jean-François Delfraissy, président du comité consultatif national d'éthique (CCNE) et M. Pierre-Henri Duée, président de la section technique du CCNE.

– Table ronde réunissant :

Mme Véronique Devise, présidente du secours catholique et M. Laurent Giovannoni, département accueil et droits des étrangers ;

Mme Marie-Christine Vergiat, vice-présidente de la Ligue des droits de l'Homme et référente pour le groupe de travail "Etrangers et immigrés" ;

Mme Claudia Charles, chargée d'études au groupe d'intervention et de soutien des immigrés (GISTI).

1^{er} juillet 2021

– M. Cédric Prieto, sous-directeur de la politique des visas à la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

– M. Hervé Magro, ambassadeur de France en Turquie.

– Réseau Migreurop : Mme Lydie Arbogast, responsable des questions européennes à La Cimade, membre de Migreurop et M. Filippo Furri, anthropologue, membre de Migreurop.

7 juillet 2021

– Table ronde réunissant :

Mme Cécile Lambert, cheffe de service, adjointe à la directrice générale de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) du Ministère des solidarités et de la santé ;

Mme Wuthina Chin, chargée de mission « parcours de soins des personnes vulnérables » au bureau prises en charge post-aigues, pathologies chroniques et santé mentale ;

M. Laurent Gallet, chef de service adjoint au directeur de la direction générale de la sécurité sociale (DSS) du Ministère des solidarités et de la santé.

– Table ronde réunissant :

Mme Barbara Bertini, anthropologue et coordinatrice régionale des PASS franciliennes à l'ARS Ile-de-France ;

Mme Laurence Kotobi, directrice de la faculté d'anthropologie sociale – ethnologie de l'université de Bordeaux ;

M. Paul Dourgnon, économiste, directeur de recherche à l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES).

– Table ronde réunissant :

Mme Carine Rolland, présidente de Médecins du Monde et M. Christian Reboul, référent migration droits et santé ;

M. Thierry Couvert-Leroy, délégué national enfants & familles / lutte contre les exclusions de la Croix-Rouge française.

21 juillet 2021

– M. Grégory Verdugo, professeur des universités à l'université d'Evry et de M. Hillel Rapoport, professeur d'économie à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

– Table ronde réunissant :

Forum réfugiés - Cosi : Mme Marélie Arrighi, adjointe de direction Intégration pour la région Occitanie et responsable du pilotage des programmes *Accelair* dans la région ;

Jesuit Refugee Service France : M. Guillaume Rossignol, directeur adjoint, et M. Pierre Nicolas, responsable du programme JRS accompagnement juridique.

– Mme Ivane Squelbut, directrice des partenariats et de la territorialisation à Pôle emploi, et de Mme Pascale Gérard, directrice de l'insertion sociale l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp).

22 juillet 2021

– Mme Marie-Béatrice Levieux, présidente de la Fédération des particuliers-employeurs de France (Fepem) et M. Pierre-Olivier Ruchenstain, délégué général.

– M. Hervé Adami, sociolinguiste, professeur à l'université de Lorraine.

– Table ronde réunissant :

Mme Claire Verdier, directrice du Centre d'études, de formation et d'insertion par la langue (CEFIL) ;

Mme Leïla Marçot, directrice de Paroles voyageuses ;

M. Mourad Allal directeur de la Plateforme d'orientation linguistique et d'accès à l'emploi (Le POLE).

1^{er} septembre 2021

– Table ronde réunissant :

Mme Aude Le Moullec Rieu, présidente de Ardhis et M. Philippe Neyer, secrétaire ;

M. Marc Dixneuf, directeur général d'Aides, et Mme Aurélie Mayeux, responsable appui au plaidoyer et observatoires ;

Mme Alicia Maria, responsable du pôle LGBT du Bureau d'accueil et d'accompagnement des migrants (BAAM).

– Table ronde réunissant :

Mme Camille Schmoll, directrice d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) ;

Mme Armelle Andro, professeure à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directrice de l'IDUP (Institut de Démographie de Paris 1), Fellow à l'ICM (Institut Convergence Migrations).

– Table ronde réunissant :

Mme Frédérique Martz, co-fondatrice et directrice générale de l'Institut Women Safe & Children , et M. Pierre Foldes, co-fondateur et président - prix Nobel de la paix 2018 ;

Mme Claudie Lesselier, militante associative Réseau pour l'autonomie des femmes immigrées et réfugiées (Rajfire).

8 septembre 2021

– Table ronde réunissant :

Médecins sans frontières (MSF) : Mme Mélanie Kerloc'h, responsable du pôle santé mentale du centre d'accueil de jour de Pantin pour mineurs non accompagnés en recours et Mme Euphrasie Kalolwa, responsable du plaidoyer santé de la mission France ;

Les midis du MIE : Mme Agathe Nadimi, présidente ;

Droit à l'école : M. Sylvain Perrier, secrétaire général.

– Table ronde réunissant :

Unicef France : M. Corentin Bailleul, chargé de plaidoyer ;

Human Rights Watch : Mme Bénédicte Jeannerod, directrice France.

– Mme Charlotte Caubel, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse au ministère de la justice et Mme Yasmine Degras, responsable de la mission des mineurs non accompagnés.

9 septembre 2021

– M. Clément Cadoret, directeur des projets au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et M. Jean-Paul Roumegas, conseiller international et partenariats.

– M. Cheikh Mbacké Toure, membre de la commission organisation Fédération des étudiants et stagiaires sénégalais de France (FESSEF).

– M. Guillaume Gellé, vice-président de la Conférence des présidents d'université (CPU) et Mme Emmanuelle Garnier, présidente de la commission des relations internationales et européennes.

22 septembre 2021

– Table ronde réunissant :

M. Bruno Morel, directeur général d'Emmaüs Solidarité ;

M. Fabrice Bizet, directeur de Evaluation logement initiative altérité (Elia) ;

M. Emmanuel Brasseur, directeur de l'hébergement et du logement accompagné (Coallia).

– Table ronde réunissant :

M. Thierry Asselin, directeur politiques urbaines et sociales de l'Union sociale pour l'habitat ;

M. Jean-Paul Clément, directeur général d'Adoma ;

M. Gilles de Warren, directeur de l'exploitation (CDC Habitat).

– Mme Bérandère Taxil, professeure d'université en droit public, directrice de master 2 en droit international et européen, Centre Jean Bodin, Université d'Angers.

23 septembre 2021

– M. Matthieu Tardis, chercheur, centres migrations et citoyennetés de l'Institut français des relations internationales (Ifri) et de Mme Sophie Bilong, consultante pour l'Observatoire de l'immigration et de l'asile de l'Ifri.

– Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) : M. Sylvain Mathieu, délégué interministériel, M. Jérôme d'Harcourt, adjoint au délégué interministériel et M. Georges Bos, directeur du pôle migrants - accès au logement des réfugiés.

– M. Alain Régnier, délégué interministériel à l'accueil et à l'intégration des réfugiés.

29 septembre 2021

– Maître Emmanuelle Néraudau, docteure en droit public, avocate au barreau de Nantes et M. Yves Pascouau, docteur en droit public, directeur des programmes à l'association Res Publica.

– M. Cyril Piquemal, directeur-adjoint de la direction de l'Union européenne du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

– M. Jean Mafart, directeur des affaires européennes et internationales du Ministère de l'intérieur.

6 octobre 2021

– Mme Laurence Roques, avocate et présidente de la commission Libertés et droits de l'homme du Conseil national des barreaux (CNB) et Mme Hélène Gacon, avocate et membre de la commission Libertés et droits de l'homme du CNB.*

– Conseil d'Etat : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'Etat et président du groupe d'étude sur la simplification du contentieux des étrangers.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS

DÉPLACEMENT À CALAIS

Composition de la délégation : M. Sébastien Nadot, président M. Pierre-Henri Dumont, Vice-Président Mme Stella Dupont, Secrétaire M. Vincent Ledoux, Secrétaire M. Jacques Maire, Secrétaire Mme Sonia Krimi, rapporteure Mme Maud Gatel Mme Cathy Racon-Bouzon

Jeudi 10 juin 2021

– M. Emmanuel Agius, 1^{er} adjoint à la mairie de Calais, délégué aux projets, à l'aménagement et à l'habitat

– En préfecture :

M. Louis Le Franc, préfet du Pas-de-Calais

Mme Deprez-Boudier, sous-préfète de l'arrondissement de Calais

M. le directeur des migrations et de l'intégration de la préfecture du Pas-de-Calais

Mme la directrice départementale de l'emploi, du travail et des solidarités

M. le directeur territorial de l'Office français de l'immigration et de l'intégration

M. le chef du bureau de la cohésion sociale de la sous-préfecture de Calais

Les opérateurs de l'État : La vie active ; l'AUDASSE (Association unifiée pour le développement de l'action sociale, solidaire et émancipatrice) ; EPDAHAA (Établissement public départemental pour l'accueil du handicap et l'accompagnement vers l'autonomie du Pas-de-Calais) ; FTDA (France terre d'asile).

– Rencontre avec les services de nettoyage : APC (Aprogée, Propreté, Conseil), La ressourcerie ainsi qu'avec des maraudeurs.

– M. Jean Ollier, directeur départemental adjoint de la police nationale ; M. Franz Tavart, commandant groupement de gendarmerie départementale ; Mme Nathalie Chomette, directrice départementale de l'emploi, du travail et des solidarités ; M. Francis Manier, directeur des migrations et de l'intégration de la préfecture du Pas-de-Calais.

– Services de la police aux frontières à Coquelles

– Visite du Centre de rétention administrative à Coquelles

– Accueil de jour du Secours catholique : déplacement sur les lieux de vie des migrants, avec Médecins du Monde, Refugee Info Bus, le Secours Catholique, Utopia56.

DÉPLACEMENT À NICE ET MENTON

Composition de la délégation : M. Sébastien Nadot, président Mme Sonia Krimi, rapporteure M. Jean-François Eliaou

Jeudi 1^{er} juillet et vendredi 2 juillet 2021

– M. le Préfet des Alpes-Maritimes, Bernard Gonzalez, le directeur de la réglementation, de l'intégration et des migrations et du directeur territorial de l'OFII et le Directeur de cabinet du préfet des Alpes-Maritimes

– Visite au Centre administratif départemental

– Réunion de la Cellule de coopération opérationnelle départementale

– Temps d'échange avec les forces de sécurité : Direction départementale de la police aux frontières ; Direction départementale de la sécurité publique ; Groupement de Gendarmerie départementale ; Centre de coopération policière douanière de Vintimille ; Service central du renseignement territorial

– Visite du centre de rétention administrative de Nice

– Visite du service de la police aux frontières terrestre (SPAFT) de Menton et de l'espace de mise à l'abri

– M. Jean-Claude Guibal, maire de Menton et président de la communauté d'agglomération de la Riviera française

– SNCF

Séquence TER : M. Pascal Zuppo, responsable des questions de problématiques migratoires ; contrôleur, agent et conducteur : M. Pascal Gorisse, M. Simon Vincent, M. Ludovic Pecheux

Séquence FRET et SUJE : Responsable de la SUJE NICE : M. Franck Jaunet
Conducteur et agents : M. Yohann Bataille, M. Philippe Cailloux

– Rencontre avec les associations

– Visite d'un lieu de contrôle à la frontière (Gare de Menton Garavan) et d'un lieu de refoulement (entre les postes frontières français et italiens à Menton Pont Saint-Louis) et entretien avec des bénévoles

– Traversée de la frontière en voiture par la route prise par les personnes migrantes refoulées, arrêts pour échanger avec les personnes exilées.

DÉPLACEMENT AU SEIN D'UNE PASS ET D'UN CENTRE D'ACCUEIL, D'ORIENTATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DE MÉDECINS DU MONDE

Composition de la délégation : M. Sébastien Nadot, président Mme Sonia Krimi, rapporteure M. Jean-François Eliaou M. Christophe Naegelen Mme Michèle de Vaucouleurs Mme Michèle Victory

Jeudi 8 juillet 2021

– Permanence d'accès aux soins de santé (PASS) de l'hôpital Saint-Antoine : Dr Eida Bui, Dr Olivier Cha et M. Jérôme Hubin, directeur de l'hôpital Saint-Antoine

– Centre d'accueil, d'orientation et d'accompagnement de Médecins du monde : Mme Sandrine Lecomte, Coordinatrice programme centre d'accueil, d'orientation et d'accompagnement, M Christophe Vavasseur, Coordinateur régional Ile-de-France, M. Julien Boye, Coordinateur programme mineurs non accompagnés

DÉPLACEMENT EN ITALIE

Composition de la délégation : M. Sébastien Nadot, président Mme Sonia Krimi, rapporteure

Jeudi 15 et vendredi 16 juillet 2021

– M. Vincenzo Celeste, Directeur Général pour l'Union Européenne

– M. Patrick Doelle, en charge des questions migratoires à la représentation de la Commission européenne à Rome.

– Gardes côtes italiens (MARICOGECAP) - entretien avec le personnel de la 3ème division du Commandement Général et de la centrale opérationnelle des Gardes côtes italiens

– Entretien avec le Viminale, au ministère de l'intérieur, avec la directrice des migrations

– Entretiens avec des représentants de EASO, UNHCR, Organisation internationale des migrants (OIM)

– Visite du Hotspot de Lampedusa

DÉPLACEMENT À AUBERVILLIERS

Composition de la délégation : M. Sébastien Nadot, président Mme Sonia Krimi, rapporteure

Mercredi 21 juillet 2021

- Introduction sur le collectif Schaeffer et les actions de Médecins du Monde avec les habitants du squat
- Discussion avec les délégués du collectif Schaeffer et visite des lieux

DÉPLACEMENT À BRIANÇON

Composition de la délégation : M. Sébastien Nadot, président Mme Sonia Krimi, rapporteure Mme Mireille Clapot Mme Michèle Victory Mme Bénédicte Pételle

Judi 9 et vendredi 10 septembre 2021

- Représentants du secteur associatif : Tous Migrants, Médecins du Monde, La MAPEmonde, Le Collectif des maraudes, Refuges solidaires, Terrasses solidaires, Le Refuge d'Oulx (Italie), La CAFI
- Visite des Terrasses solidaires et échange avec les équipes des Refuges solidaires et avec des personnes exilées
- M. Serge Cavalli, directeur de la DDETSPP des Hautes-Alpes, en présence de Mme Hélène Lestarquit, sous-préfète de l'arrondissement de Briançon
- Échanges avec les forces de sécurité (DIDPAF ; DDSP ; GGD) en présence de Mme Martine Clavel, préfète des Hautes-Alpes, de Mme Hélène Lestarquit, sous-préfète de l'arrondissement de Briançon, de M. Nicolas Belle, directeur de cabinet
- Visite des locaux de la PAF de Montgenèvre, en présence de M. Boni, commandant de police, directeur interdépartemental de la PAF 04-05
- M. Guillaume Gontard, sénateur de l'Isère

DÉPLACEMENT EN IRAK

Composition de la délégation : M. Sébastien Nadot, président Mme Sonia Krimi, rapporteure

Lundi 13, mardi 14 et mercredi 15 septembre 2021

– M. Eric Chevallier, ambassadeur, M. Jean-Christophe Paris, premier conseiller et Mme Selin Uysal, deuxième conseillère ;

– Délégation de l'Union Européenne : Mme Angela Martini, première conseillère et Iba Abdo, project manager

– Mme Ivan Faeq Yacoub, ministre des Emigrés et déplacés

– M. Shorko Mohammed Salih, président de la commission des affaires étrangères du parlement irakien

– M. Raad al-Dahlaki président de la commission des déplacés à l'Assemblée nationale irakienne

– Mme Irina Vojackova, Représentante spéciale adjointe du Secrétaire général en Irak et Coordinatrice résidente et un représentant de l'Organisation internationale des migrations (OIM)

– Rencontre avec les agents du Consulat

– Visite du camp de réfugiés de Bardarash, entretien avec le directeur de l'administration du camp

– M le Gouverneur de Dohouk

– Visite du poste-frontière d'Ibrahim Khalil avec la Turquie

– Entretien avec les responsables du Centre de crise (JCC) du ministère de l'Intérieur de la Région autonome du Kurdistan et avec le Consul général, M. Zakarya Mzoary

– Présidence du parlement de la Région autonome du Kurdistan

– Mme Sherri Talabani, directrice de la Fondation SEED

– M. Bakr Bengirdi, militant associatif

– M. Daban Shadala, vice-ministre des Affaires étrangères du Gouvernement régional du Kurdistan.

DÉPLACEMENT EN ÉGYPTE

Composition de la délégation :
M. Sébastien Nadot, président
Mme Sonia Krimi, rapporteure

Jeudi 16 septembre 2021

- Mme Naela Gabr, présidente du National Coordinating Committee on Combating and Preventing Illegal Migration and Trafficking in Persons
- Mme Nivine Al Hussein, adjointe de l’assistant du Ministre des Affaires étrangères pour les migrations, le droit d’asile et la lutte contre la traite des êtres humains
- Mme Carmela Godeau, Directrice régionale de l’OIM
- Entretien avec les représentants du Haut commissariat aux réfugiés

VISITE DU MUSÉE DE L’HISTOIRE DE L’IMMIGRATION

Composition de la délégation :
M. Sébastien Nadot, président
Mme Sonia Krimi, rapporteure
Mme Bénédicte Pételle
Mme Michèle Victory

Mercredi 29 septembre 2021

- M. Pap Ndiaye, directeur général Etablissement Public du Palais de la Porte Dorée, M. Sébastien Gokalp, directeur du Musée national de l’histoire de l’immigration et Mme Agnès Arquez Roth, cheffe du service Réseau & Partenariats, MNHI

DÉPLACEMENT À BRUXELLES

Composition de la délégation :
M. Sébastien Nadot, président
Mme Bénédicte Pételle, vice-présidente
Mme Sonia Krimi, rapporteure
Mme Michèle de Vaucouleurs
Mme Michèle Victory

Jeudi 30 septembre 2021

- Commission européenne : Mme Ylva Johansson, Commissaire aux affaires intérieures et Mme Asa Weber, cheffe du cabinet
- Mme Alexandra Cupsan-Catalin, chargée du nouveau pacte sur la migration et l’asile

– Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne :
M. Guillaume Dederen, Mmes Guylène Sandjo et Mme Lucie Boulanger, conseillères pour
les Affaires intérieures

– Commission européenne : Direction générale des affaires intérieures (HOME)

– M. Michael Schotter, directeur chargé de la migration, de l’asile et des visas.

CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES ET DES DÉPUTÉS

CONTRIBUTION DU GROUPE LA FRANCE INSOUMISE

“Aucun être humain n’est illégal” peut-on lire régulièrement sur les pancartes des manifestations en solidarité aux personnes migrantes. “Il n’y a pas d’immigration illégale. Toute personne qui fuit son pays et qui risque ainsi sa vie pour la sauver est dans la légalité.” Houla Al Hindy était réfugiée palestinienne en Syrie et a dû fuir ce pays quand la guerre a éclaté. Lors de son audition par notre commission d’enquête parlementaire sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d’accès au droit des migrant·es, réfugié·es et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France, elle exprimait cette même idée qui s’inspire des principes gouvernant le droit international des migrations.

En effet, selon l’article 13 de la Déclaration universelle des droits de l’Homme, toute personne est en droit de se déplacer librement sur l’ensemble du globe et d’installer sa résidence dans n’importe quel Etat, dès lors qu’elle en respecte les lois. Et conformément à la Convention de Genève, les personnes persécutées dans leur pays de nationalité ont droit à la protection des Etats dans lesquels elles se réfugient. Par conséquent, si les Etats demeurent libres d’accorder ou non un titre de séjour à un·e étranger·e en vertu de leur compétence souveraine de maîtrise des flux migratoires, ils ne peuvent refuser d’accueillir une personne qui traverse leur frontière pour demander l’asile sans porter atteinte à la substance même de ce droit.

Le rapport de la commission d’enquête rappelle opportunément ces principes élémentaires de solidarité internationale et formule des recommandations positives en matière de droit d’asile et de politique migratoire. Ces recommandations rejoignent par ailleurs un certain nombre de propositions que notre groupe de La France insoumise a formulées au cours des différents débats parlementaires sur ce sujet depuis 4 ans. La présente contribution entend les approfondir et aller plus loin.

Parce que l’émigration est toujours un déchirement pour celles et ceux qui y sont contraint·es, il est nécessaire de s’interroger sur les causes de ces départs forcés

et nos responsabilités dans ceux-ci. Parce que les migrants et migrantes sont des êtres humains disposant de droits inaliénables, il est primordial de les respecter et de les accueillir dignement. Et parce que les étrangers et étrangères présentes sur notre territoire sont aussi des citoyen·nes, habitant·es de la cité, il est indispensable de leur garantir un accès effectif aux droits dont ils sont titulaires.

Seul 1% des personnes migrantes rejoignent l'Union européenne. L'essentiel des migrations se fait au sein des pays d'origine ou dans les pays limitrophes. Ce sont donc principalement les pays pauvres et en voie de développement qui accueillent migrants et migrantes. Les Etats européens et occidentaux, en revanche, font trop souvent preuve d'une hostilité démesurée vis-à-vis des migrant·es qui n'a d'égal que les prédatons qu'ils commettent souvent dans les pays d'origine de ces derniers et dernières. Il y a urgence à redéfinir les termes du débat public sur les migrations, monopolisé par les discours xénophobes, en commençant par dresser un tableau objectif de la situation, et en portant l'attention sur les causes de ces phénomènes.

I. Lutter contre les causes des migrations forcées

“Plutôt que d'essayer de dissuader les gens de venir en Europe, vous feriez mieux de vous attaquer aux dictateurs et aux dirigeants corrompus qui persécutent et maintiennent leur peuple dans la pauvreté”. Abdoulaye Thiam, migrant camerounais, a vécu l'enfer en Libye et tenté 2 fois la traversée de la Méditerranée. Son témoignage, recueilli lors des auditions de la commission d'enquête, exprime parfaitement le positionnement de notre groupe qui estime qu'en matière de migrations, il faut lutter contre les causes des départs plutôt que contre les migrants eux-mêmes.

Dominique Kimmerlin, la présidente de la Cour nationale du droit d'asile, indiquait ainsi que les principaux pays d'origine des migrants sont “tous en conflit armé ou en guerre civile”. Or, la France a une part de responsabilité dans ces situations. Le chaos libyen découle directement de l'intervention militaire de notre pays en 2011. Notre pays a participé à l'intervention en Syrie qui a enfoncé le pays dans la guerre civile. Il se rend actuellement complice de crimes de guerre au Yémen du fait de la poursuite des ventes d'armes à l'Arabie saoudite. Sa

présence au Sahel n'a pas permis d'améliorer la situation. Au contraire, le Mali s'est enfoncé dans la crise politique¹. Notre groupe demande :

- la fin des interventions militaires sans mandat de l'ONU,
- que le Parlement soit systématiquement saisi des décisions d'intervention ;
- que notre politique extérieure soit axée sur une active diplomatie altermondialiste et le règlement pacifique des conflits.

Autre cause importante des déplacements de population : la pauvreté, qui n'est pas une fatalité mais bien le résultat de choix politiques économiques. Or, en la matière, l'action de la France s'avère souvent déterminante, notamment au travers des accords commerciaux inégaux conclus bilatéralement ou dans le cadre de l'Union européenne. Le déversement de produits européens subventionnés déstabilise les économies de pays entiers. Il désoriente l'agriculture, empêche le développement d'une économie locale et maintient les pays concernés dans la dépendance vis-à-vis des produits français et européens. C'est la raison pour laquelle notre groupe dénonce les accords de libre-échange qui dévastent autant l'environnement que les économies.

Le changement climatique et la destruction de la biodiversité sont une des grandes causes des migrations forcées. Or, la France fait partie des pays qui ont historiquement contribué au dérèglement climatique que nous subissons aujourd'hui. Elle doit donc participer, comme le demandent les pays du sud particulièrement affectés par ces changements et les associations de défense de l'environnement, à l'indemnisation des pays les plus touchés. Nous proposons d'engager une bifurcation écologique et solidaire, qui articule, au niveau international contributions financières, coopération technologique et aide matérielle et financière. Il faut sortir des énergies fossiles et du nucléaire, et réparer les dégâts causés à l'environnement et la biodiversité par leur exploitation en mettant notamment à contribution les sociétés extractivistes comme Total et Areva.

II. Garantir les droits des migrant·es aux frontières

À l'instar des associations et organisations non gouvernementales (ONG) investies auprès des migrants et migrantes, les rapporteurs du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ont constaté de nombreuses violations des droits

¹ Mediapart, "[De la Syrie à la Libye, les dessous du grand jeu](#)", 31/07/21 ; *The Conversation*, "[Pourquoi l'opinion publique malienne a une vision négative de l'opération Barkhane ?](#)", 10/02/20 ; *Care*, "[Six ans de guerre au Yémen : la France complice](#)", 23/03/21.

fondamentaux aux frontières françaises¹. En novembre 2019, notre groupe parlementaire s'était aussi mobilisé pour alerter sur ces comportement et les 37 314 morts qui ont péri à nos frontières depuis 1993². Violences, traitements inhumains et dégradants, refoulements à la frontière notamment de personnes mineures, harcèlement des soutiens... Autant d'infractions signalées aux autorités judiciaires que des parlementaires ont pu également constater, un temps, lors de déplacements à Briançon et Menton, avant de voir leur droit de visite remis en cause sur instruction ministérielle³. Ce fut notamment le cas des députées Elsa Faucillon (PCF) et Danièle Obono (LFI), et la députée européenne Manon Aubry (LFI - The Left) à la police aux frontières de Menton.

Malgré les interpellations et signalements, les violations perdurent, encouragées par l'attitude d'un gouvernement dont le ministre de l'Intérieur se félicite de l'action répressive des forces de police contre les migrants et migrantes à Calais notamment⁴. Il est d'autant plus important que les parlementaire puissent exercer sans entrave les missions de contrôle et que les autorités administratives et judiciaires se saisissent des violations signalées⁵. Par ailleurs, nous souhaitons insister sur l'urgence d'une meilleure formation, initiale et continue, des agent·es de l'ensemble des administrations, notamment la police, chargées de l'asile et de la politique migratoire, qui sont censé·es d'abord et avant tout assurer la protection des personnes.

Les violations des droits des migrant·e interviennent également aux frontières extérieures européennes. Les associations auditionnées dans le cadre de la commission d'enquête comme Amnesty International ont dressé un tableau déplorable des actions de Frontex, l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, dotée de l'enveloppe budgétaire la plus importante de toutes les agences de l'Union. Refoulement en mer et aux frontières terrestres, remise de migrant·es aux garde-côtes libyens, tentative de destruction des embarcations, violences... Les violations des droits fondamentaux des migrants et migrantes

¹ Contrôleur général des lieux de privation des libertés, [Rapport de visite : contrôle des personnes migrantes à la frontière franco-italienne](#), juin 2018 ; Amnesty International, ["La France viole le droit d'asile à la frontière franco-italienne confirme le Conseil d'État"](#), 09/07/20.

² La France insoumise, ["Stop aux violations des droits humains à nos frontières ! - #37314morts"](#), 15/11/21

³ *Libération*, ["A Menton, la police aux frontières sous inspection parlementaire"](#), 01/04/18 ; *France 3 régions*, ["L'eurodéputé France insoumise Manon Aubry interdite d'accès au centre d'accueil de la Police aux frontières de Menton"](#), 01/11/19 ; *L'Humanité*, ["Immigration. La frontière franco-italienne, une zone de non-droit ?"](#), 18/11/19

⁴ *Les jours*, ["Violences policières sur migrants : « Harceler, épuiser, disperser »"](#), 07/12/20 ; *France 3 régions*, ["Migrants : le déplacement de Gérald Darmanin à Calais, prétexte à la surenchère sécuritaire"](#), 24/07/21

⁵ [Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la violation des droits humains aux frontières françaises - n° 2394 rectifié](#), déposée le 06/11/19 par Danièle Obono, les membres du groupe LFI et plusieurs de leurs collègues

commises en mer comme aux frontières terrestres de l'Union sont régulièrement documentées, ainsi que ses liens problématiques avec les industries de sécurité, et son opacité¹.

La France doit agir avec fermeté et résolution pour rendre cette Agence compatible avec l'État de droit et les valeurs fondamentales que l'Europe se targue de protéger, notamment par la mise en place d'un réel contrôle démocratique et le cas échéant judiciaire sur les activités de Frontex. En outre, il est indispensable de revoir ses missions et l'allocation de ses ressources afin que soit priorisé le sauvetage et l'accueil des migrant·es plutôt que les refoulements illégaux aux frontières européennes.

III. Accueillir dignement les migrant·es

Les autorités françaises piétinent au pied les conventions internationales dont nous sommes signataires et multiplient les obstacles à l'accès des migrant·es aux droits qui devraient leur être garantis par notre Constitution. Refoulement des demandeur·euses d'asile aux frontières, impossibilité d'obtenir un rendez-vous en préfecture pour déposer sa demande d'asile ou de régularisation, absence de prise en charge par l'Office français de l'immigration et l'intégration (Ofii) des déplacements pour se rendre aux convocations de l'Office français de protection des réfugié·es et apatrides (Ofpra) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)... Ces violations de droits se matérialisent également par l'impossibilité d'obtenir un hébergement, de bénéficier de l'allocation de subsistance, de travailler, d'accéder aux services de santé, d'intégrer une formation linguistique dès le dépôt de la demande d'asile...

Notre groupe est favorable au renforcement de la protection des demandeurs et demandeuses d'asile et souhaite garantir une procédure dans des délais raisonnables et respectueuse des droits.

- Instauration d'une procédure unique pour les demandes d'asile qui assure pleinement le respect des conventions internationales et les droits fondamentaux des personnes concernées

¹ Sea Watch, "[Crimes of the European Border and Coast Guard Agency Frontex in the Central Mediterranean Sea](#)", 12/05/21; *Alternative économique*, "[Frontex : la porte grande ouverte aux lobbies](#)", 09/03/21 ; Human Rights Watch, "[Frontex manque à son devoir de protéger les migrants aux frontières de l'Europe](#)", 23/06/21 ; Toutteleurope.eu, "[Qu'est-ce que l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes \(Frontex\) ?](#)", 10/11/21. Lire également les travaux du projet "The Migrants Files" (2013-2016), sur les coûts humains et financiers de l'Europe forteresse : <https://www.themigrantsfiles.com/>.

- Suppression de la procédure accélérée qui prévoit des délais raccourcis et des droits au rabais pour les demandeurs et demandeuses d’asile
- Autorisation de travailler pour les demandeurs et demandeuses d’asile dès leur arrivée sur le territoire et pendant la période d’examen des dossiers
- Revalorisation de l’allocation pour demandeur et demandeuses dont les montants ont été sanctionnés à de nombreuses reprises par la justice en raison de leur trop faible montant
- Augmentation des moyens et revalorisation des statuts des employé·es de l’Ofii, de l’Ofpra et la Cnda pour garantir une haute qualité de service public et des conditions de travail décentes pour les agents.

La France insoumise prône également une refonte du système actuel pour organiser rationnellement l’accueil suivant une priorisation claire : mettre à l’abri d’abord, accompagner dans la demande de titres ensuite ; et pour une plus grande complémentarité des structures et une plus grande lisibilité pour les publics concernés.

- Création de places en centre humanitaire provisoire aux normes internationales, en priorité dans les zones saturées où la demande d’hébergement est forte ; et de 10 000 places en structure type Centre d’accueil des demandeur·euses d’asile (Cada) suivant les recommandations de Forum-Réfugiés Cosi.
- Mise aux normes internationales sur l’ensemble du territoire français des structures d’accueil doit être effectuée d’urgence. Ces structures doivent également mieux s’adapter à la diversité des publics et permettre aux familles, mineur·es isolé·es, femmes seules et personnes LGBTQI+, d’avoir des espaces adaptés à leurs besoins en terme de santé, de soutien psychologique, social, juridique, d’éducation..., ainsi que des espaces de vie commune.
- Création d’un guichet unique de l’accueil (sans préfecture), porté sur le conseil juridique et l’information des différentes procédures et structures utiles et l’évaluation des besoins.

IV. Intégration et citoyenneté

Aujourd’hui, le parcours d’une personne migrante est fait d’humiliations, de précarité et de clandestinité. Pour construire une véritable politique d’hospitalité et de solidarité, nous devons, d’une part, cesser de criminaliser le séjour irrégulier, et, d’autre part, garantir l’égalité des droits et une même justice pour tous et toutes sur tout le territoire.

- Le placement en rétention administrative des enfants, même accompagnés de leurs parents, doit être interdit. Maintes fois condamnée par la Cour européenne

des droits de l'Homme, la France se singularise par la permanence d'une telle pratique.

- Il faut mettre fin à l'automaticité des obligations de quitter la France (OQTF) et des interdictions de retour sur le territoire français (IRTF), renforcer l'obligation de motivation, et supprimer la procédure des "OQTF 6 semaines".
- Enfin, il faut une politique forte de régularisation des personnes migrantes, déjà insérées économiquement, socialement et culturellement, et des compétences desquelles la France bénéficie d'ailleurs très largement par leur participation active à la vie citoyenne de notre pays. Nous proposons donc de régulariser les travailleur·euses, étudiant·es, parents d'enfants scolarisé·es ainsi que conjoint·es marié·es ou pacsé·es qui se retrouveraient "sans papier".

L'universalisme républicain exige de mener une politique inclusive, respectueuse du parcours de chacun·e, conformément à notre modèle démocratique et égalitaire. Ce principe doit être un fondement de la politique d'accueil de la France et la promesse qui garantit de pouvoir "faire France de tout bois". La France insoumise veut créer les conditions pour que toutes et tous contribuent le plus facilement et largement à la société.

- Il faut améliorer l'obtention des titres d'entrée et de séjour des personnes étrangères et donner aux préfetures les moyens financiers et humains d'assurer pleinement leur mission d'accueil des personnes étrangères.
- La formation des personnels est primordiale. L'accompagnement des personnes exige une maîtrise technique, une compréhension rigoureuse des enjeux et une prise en charge dédiée (prenant en compte un développement des qualités humaines et un positionnement spécifique).
- Pour restaurer un peu de stabilité dans l'existence des personnes, favoriser leur insertion et par là même l'occasion de désengorger les services administratifs nous proposons de rétablir la carte de séjour de dix ans comme titre de séjour de référence pour les personnes étrangères respectant le droit au regroupement familial.

Une des principales conditions pour participer pleinement à la vie sociale est la maîtrise de la langue.

- L'apprentissage de la langue française par les enfants doit donc être une priorité. Cela suppose d'augmenter le nombre de classes et les moyens alloués. La formation et le recrutement des enseignant·es sont déterminants. Nous proposons la création d'un contingent spécifique au Capes de lettres, à l'instar de la distinction qui a cours entre lettres classiques et modernes.

- Les adultes doivent également pouvoir bénéficier de dispositifs d'apprentissage de la langue. Dans la perspective de l'appropriation de la langue, la démarche des ateliers sociolinguistiques (ASL) doit être soutenue et son financement pérennisé, sans condition de statut, avec pour objectif d'y donner accès gratuitement à toutes les personnes en exprimant le souhait.
- La protection des droits sociaux doit être également garantie en assurant aux enfant non accompagné·es une prise en charge jusqu'à 21 ans par la délivrance de contrats jeunes majeur·es.

La normalisation de la situation des personnes étrangères résidant en France passe enfin par la reconnaissance de leur contribution active à la vie politique et sociale.

- Les résident·es communautaires (membre d'un État de l'Union européenne) jouissent déjà du droit de vote aux élections locales. Nous proposons son extension aux résident·es non-communautaires qui vivent et travaillent parfois depuis des décennies sur notre sol.
- Et parce que le hasard de la naissance ne peut être un obstacle à l'acquisition de la nationalité, nous sommes favorables à ce que l'octroi de la nationalité française soit facilité. Les critères d'obtention de la nationalité française doivent être rendus objectifs, clairs et ne pas être susceptibles d'être interprétés arbitrairement selon les préfectures.
- Enfin, nous proposons l'actualisation d'un véritable droit du sol pour tous et toutes les enfants né·es en France par l'acquisition automatique de la nationalité, sans critères supplémentaires pour celles et ceux né·es de parents étrangers.

**CONTRIBUTION DE MME MIREILLE CLAPOT
Députée de la Drôme**



Paris, le 15/11/2021

Mireille Clapot
Députée de la Drôme
Membre de la Commission des Affaires étrangères
Pte de la Commission Supérieure du Numérique et des Postes (CSNP)

Contribution au rapport de la Commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides, en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France, de novembre 2021.

1/ Il est à regretter que la question des Obligations de Quitter la France (OQTF) ne soit pas davantage abordée dans le rapport. Sur quels critères sont-elles délivrées, quel est le processus qui s'enclenche lors de la délivrance d'une OQTF, comment l'Etat tente-t-il de les faire exécuter, comment y réussit-il, que deviennent les personnes qui sont reconduites à la frontière ou dans leur pays d'origine, que deviennent ces personnes lorsqu'elles basculent dans la clandestinité, quel rôle jouent les associations et les réseaux de citoyens ?

Sur la base de ces constats, des pistes de réforme pourraient alors être esquissées.

2/ La circulaire Valls, du 28/11/2012, donne un pouvoir important aux préfets afin de délivrer des titres exceptionnels d'admission au séjour ; une rumeur persistante fait état d'objectifs qui leur seraient donnés afin de minimiser les délivrances de titres de séjour, pouvant les amener à choisir entre deux dossiers solides. L'existence de cette circulaire s'assimile à la diffusion d'injonctions paradoxales, tant aux fonctionnaires qu'aux étrangers.

3/ La situation spécifique des Albanais et des Nord-Macédoniens, dont les pays d'origine sont candidats à l'intégration de l'Union européenne, mériterait d'être traitée à part. En effet, ces pays doivent se rapprocher des standards européens, donc pourraient être davantage incités à accompagner leurs ressortissants ayant tenté leur chance à l'émigration dans une démarche de retour.

Contribution de Madame Jourdan pour le rapport de la Commission d'enquête sur les migrations

1) Noter les entorses au droit dénoncées par de nombreuses associations, accompagnateurs et personnes migrantes

- Au regard de la convention de Genève (accueil digne, droit à un toit, droit aux soins)
- Au regard de l'insuffisance de structures en matière d'hébergement,
- Au regard de l'insuffisance de structures en matière de santé (les Permanences d'Accès aux Soins de Santé ne suffisent pas à répondre aux besoins et peuvent être éloignées des lieux de résidence de personnes en demande d'asile, à noter également la réforme de l'AME qui retarde l'entrée des personnes dans un dispositif de soins),
- Au regard de la prise en charge inhumaine des personnes lors de leur entrée sur le territoire français,
- Au regard de la prise en charge non effective de nombreux MNA.

2) Noter les entraves dénoncées par divers organismes dans les démarches de demande de statuts de réfugiés ou d'apatrides

- Au regard du témoignage d'employeurs de personnes migrantes dont les parcours de formation ou d'emploi sont compromis par les freins administratifs ou par des répressions législatives (exemple : jeunes majeurs ayant débuté un parcours professionnel se trouvant empêcher de le poursuivre),
- Au regard des démarches administratives dématérialisées qui empêchent les personnes d'accéder à leurs droits (exemple : rendez-vous impossibles à obtenir),
- Au regard des suspicions des préfectures portées sur la légalité des actes d'état civil.

3) Noter les points de vigilance pour favoriser la bonne intégration des personnes migrantes

- Renforcer toutes les situations permettant l'apprentissage de la langue française (proposer des cours dès l'arrivée sur le territoire, Ne pas escamoter le temps des CIR, Renforcer les cursus d'apprentissage de la langue),
- Décentraliser les bureaux de l'OFII (en raison de l'accès difficile dans les zones rurales).

4) Des préconisations pour répondre à l'exigence d'un accueil digne

- Proscrire la rétention administrative des mineurs,
- Lever les entraves aux droits et aux démarches administratives,
- Mettre en place une politique interministérielle de l'accueil migratoire,
- Travailler un régime européen de l'asile pour un accueil digne qui permette une application effective de la convention de Genève,
- Faciliter le dispositif de villes accueillantes,
- Faciliter les solutions de parrainage civil,
- Privilégier l'obtention de titres de séjour de longue durée pour permettre une projection positive sur le territoire français et favoriser l'intégration,
- Contrôler, évaluer l'utilisation des fonds de l'Agence de développement,
- Promouvoir l'intérêt d'une politique de libre circulation.

CONTRIBUTION DE M. VINCENT LEDOUX Député du Nord

Seul parlementaire à m'abstenir lors du vote sur le rapport présenté à notre commission, je regrette le spectre trop large de ses investigations mêlant et confondant des problématiques relevant pourtant de réalités totalement différentes, ce qui a **dévoiyé le principe même d'une commission d'enquête, censée établir des faits incontestables** et devant laquelle, je le rappelle, les personnes auditionnées devaient prêter serment.

Nous aurions sans doute gagné à réduire notre champ d'investigation pour **éviter l'écueil final de l'inévitable confusion, confusion de l'approche et confusion dans les propositions et dans les esprits** ! Quoi de commun en effet entre toutes les catégories de migrants, migrants économiques, réfugiés, étudiants, sans papiers, regroupement familial ... ?

Les préconisations figurant dans le rapport se résument d'une part, à un **détricotage du pilotage actuel de la politique migratoire de notre pays**, au motif que, relevant du ministère de l'intérieur, il aurait une orientation trop sécuritaire, et d'autre part, à l'**addition impressionniste de propositions de dépenses supplémentaires, au terme d'un paronoma des difficultés d'accès des « migrants »aux droits, au logement ou à la santé**, alors même que n'est présenté aucun bilan global et chiffré des moyens financiers et humains que l'État et l'ensemble des acteurs publics consacrent aux différents aspects de la politique migratoire, ni de leur efficacité.

Sans remettre en cause l'esprit de mes collègues commissaires animés d'une volonté d'améliorer l'humanité de l'accueil des migrants, je regrette que le rapport final présente tant de biais, et en vienne à considérer que l'exigence même de contrôle des migrations soit un élément du problème alors que c'est le premier prérequis de toute politique migratoire acceptée par nos compatriotes.

1. La légitimité de la politique d'accueil des migrants repose sur la capacité de l'État à en garder le contrôle

L'accélération des migrations de toutes natures est, aujourd'hui, un fait qu'il ne convient pas de sous-estimer, ni de chercher, à l'excès, à relativiser. C'est une réalité vécue par nos compatriotes dans leur vie quotidienne.

De façon symétrique, jamais les Français n'ont été aussi nombreux à l'étranger, en hausse de 50% depuis 20 ans, soit presque au même rythme que l'augmentation des migrations dans le monde.

Pourtant, dans notre pays, une même angoisse paraît suscitée par le fait migratoire que par le phénomène, indissociable, de la mondialisation dont 60% des Français auraient une mauvaise opinion.

La mission me paraît s'être fourvoyée en voulant faire croire à nos compatriotes qu'il n'y aurait pas d'enjeu migratoire mais juste un « sentiment » nourri de fantasmes et alimenté par les extrémistes et que tout l'enjeu serait seulement de donner tous les moyens financiers à l'accueil des migrants...

L'idéologie n'est pas bonne conseillère et aurait sans aucun doute un résultat contraire à l'objectif recherché, en donnant le sentiment d'une déconnexion entre le peuple et ses

représentants, ce qui ne pourrait avoir que pour effet d'accroître le rejet inconsidéré de l'étranger dans une partie croissante de la population, rendant plus difficile encore la situation des étrangers présents sur notre sol.

L'enjeu était tout au contraire, de montrer comment notre pays est un acteur souverain dans le processus des migrations, qu'il se dote d'outils pour ne jamais perdre la capacité de contrôle, qui est fondement de la légitimité de tout État-nation, et pour orienter les migrations dans un sens favorable à notre pays et aux pays d'origine des migrants.

Il faut donc tracer une approche volontariste, cohérente et positive de la politique migratoire, afin qu'elle soit le levier d'une meilleure insertion de notre pays dans la mondialisation, ce croisement des intelligences, savoirs, expertises, talents et expériences. Ce doit être une politique véritablement ambitieuse, avec des bénéfices et des résultats concrets tant pour les migrants que pour nos compatriotes.

Notre grand défi est de rendre solubles les mobilités internationales dans une stratégie migratoire qui allie protection des droits et insertion dans notre société en pleines mutations. Il est donc impératif de « *Faire retrouver du sens et de l'ambition à notre stratégie migratoire* » !

2. Pas de politique migratoire sans l'efficacité d'un pilotage cohérent

Le Président de la République le rappelait à juste titre dans son intervention du 9 novembre dernier : le grand défi de notre stratégie migratoire, c'est d'allier humanisme et efficacité. L'un ne va pas sans l'autre. Sans efficacité, la solidarité et le devoir de fraternité envers tous ceux qui, victimes de destins parfois cruels, se tournent vers la France, seraient des mots vains. L'efficacité, c'est l'humanisme *en actes*.

La réponse que nous apportons à la crise des migrants, les solutions que nous trouvons aux drames humains, la gestion des flux de personnes, le contrôle de nos frontières, la mise en œuvre des politiques d'intégration découlent de notre capacité politique et administrative à agir rapidement.

C'est là tout le sujet du pilotage de notre stratégie migratoire. Proposer un éclatement du traitement de la politique migratoire entre plusieurs administrations, le tout sous couvert d'une « meilleure décentralisation », c'est prendre le risque inconsidéré de détricoter notre système administratif qui, s'il est perfectible, reste bel et bien fonctionnel.

Fragmenter la gestion de la politique migratoire ? Pourquoi ? Parce qu'elle serait concentrée au ministère de l'intérieur, donc avec un biais « sécuritaire » nous explique le rapport ? C'est faire une double erreur d'analyse.

D'abord, parce que le ministère de l'Intérieur n'est pas le ministère de la police : il est d'abord et surtout le ministère des libertés publiques, et donc celui qui organise l'entrée, le séjour et l'intégration des étrangers sur notre territoire. Il pilote à cet égard les grands opérateurs que sont l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui gèrent, l'un la demande d'asile, et l'autre la prise en charge des étrangers désireux de s'établir sur notre sol.

Ensuite, parce que l'interministérialité existe déjà : se réunissent périodiquement, sous l'autorité du Premier ministre, des comités interministériels à l'immigration et à l'intégration.

Le dernier a eu lieu en 2019, permettant de bonnes avancées notamment par le renforcement sans précédent des cours de français dispensés aux primo-arrivants.

Si le pilotage existe en central, y aurait-il un problème au niveau local ? En tant qu'élu local pendant plus de deux décennies, je peux témoigner du remarquable travail effectué par les préfets, au plus proche des besoins des territoires. Représentants du gouvernement, c'est-à-dire de *tous* les ministres, les Préfets sont les garants de la cohérence des politiques publiques. La politique migratoire n'y fait pas exception. Les préfets assurent ainsi à la fois un rôle d'animation et de liaison entre Paris et les territoires.

Les enjeux du débat méritent davantage de rigueur et une meilleure appréhension du travail des remarquables fonctionnaires qui ne sont pas une « cause-racine » (sic) des difficultés de la politique migratoire. Ils sont bien au contraire, ceux qui au quotidien, assurent la protection et la défense des droits des migrants, dont le premier droit à leur arrivée en France reste celui à la situation régulière qui leur assure la pleine protection de la République.

Nul procès à instruire contre la France en la matière ! Le droit à l'asile est l'une des dignités qui fait l'honneur et la grandeur de l'humanisme français.

Dès 2015, la France a été à la hauteur des enjeux, en étant entièrement impliquée dans la mise en place du mécanisme innovant de la relocalisation, afin de mieux répartir les demandeurs d'asile entre les pays de l'Union Européenne depuis les États de première entrée.

La France a ainsi relocalisé plus de 5 000 personnes depuis la Grèce et l'Italie entre 2015 et 2018, et, depuis juin 2018, près de 1 300 personnes supplémentaires en participant aux prises en charges consécutives à des débarquements, auxquelles s'ajoute l'engagement à relocaliser 1000 personnes depuis la Grèce, dont 900 demandeurs d'asile.

J'ajoute que conformément à l'objectif recherché par la loi du 10 septembre 2018, la révision du modèle de contentieux de l'asile à la Cour nationale du droit d'asile, va permettre de réduire les délais globaux d'instruction des demandes d'asile. La gestion des demandes d'asile au plan européen va également gagner en cohérence avec la création d'une Agence Européenne de l'Asile, décidée le 29 juin 2021 et dont la présidence française de l'Union Européenne, au premier semestre 2022, va garantir la mise en place effective.

3 Nul besoin de perdre tout contrôle, juridique ou budgétaire, pour innover dans l'accueil des migrants!

L'amélioration concrète de l'accueil des migrants ne saurait se résumer à un simple suppression des contrôles ou à l'ajout de moyens supplémentaires.

Peut-être autant par goût du paradoxe que par idéologie, le rapport affirme par exemple que le problème de l'aide médicale d'Etat ne serait pas celui de l'augmentation continue de la dépense, mais que ce serait d'abord et avant tout l'insuffisance du recours...Cela revient à rayer d'un trait de plume les nombreux rapports parlementaires sur ce sujet, ainsi que l'intervention du législateur pour ajuster le panier des soins pris en charge à 100%...Il semble donc particulièrement vain d'inviter, dans un même temps, le Parlement à « ne pas rester à l'écart des choix de politique migratoire » !

Plutôt que l'angélisme et le « toujours plus », la politique d'accueil des migrants appelle, comme toutes les politiques publiques, des efforts d'innovation, au plus près du terrain,

dans une recherche d'efficacité et d'efficience, au meilleur coût pour l'État et les collectivités territoriales.

Je suis favorable à ce que l'on aille encore plus loin dans la territorialisation de nos politiques migratoires avec une *déconcentration* accrue de moyens, juridiques comme financiers.

Je plaide par exemple pour la **création d'une feuille de route départementale, avec l'appui de comités de pilotage réguliers** associant les services de l'État, les directions territoriales de l'OFII, les acteurs du service public de l'emploi, ainsi que les représentants des collectivités territoriales, les acteurs économiques et les associations. Elle permettrait par exemple de recenser les actions conduites pour la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants et des bénéficiaires de la protection internationale.

Afin que le temps de l'instruction de la demande d'asile ne soit plus un temps "perdu", je propose également d'**expérimenter des partenariats public – privé, pilotés par les Préfectures, afin que, le temps de l'instruction des demandes d'asile, puissent être repérés les talents et que leur insertion soit ensuite accélérée.**

Dans différents territoires de projet, une "Maisons de l'étranger" pourrait être expérimentée, où seraient accessibles les informations sur les dispositifs d'insertion dans la société française, par la langue et par le travail, ainsi que sur les aides au retour au pays, en mettant en avant des parcours atypiques et des réussites

De quelques catégories qu'ils relèvent, les étrangers pourraient ainsi être plus facilement mis en relation avec les entreprises des secteurs sous tension.

Ce meilleur pilotage territorial pourrait aussi mettre un peu plus en cohérence les interventions des nombreuses associations qui œuvrent inlassablement à l'appui des migrants et des étrangers, dans les domaines de l'aide sociale, de l'écoute et du soin, afin d'éviter l'éparpillement des dispositifs, mais également pour mieux évaluer les résultats et l'adéquation des financements publics.

La question des mineurs non-accompagnés (MNA) constitue sans doute aujourd'hui le premier test d'efficacité de toute politique migratoire, et montre à quel point le pilotage et le contrôle sont indissociables de toute politique sociale viable.

Avec plus de 31 000 MNA relevant de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ce phénomène migratoire pèse sur les départements, le plus souvent démunis pour en assurer à la fois l'évaluation sociale et la prise en charge.

Alors que son coût annuel dépasse désormais 1,1 milliard d'euros, il faut que cette politique, écartelée entre le ministère de la justice, de la solidarité, des affaires étrangères et de l'intérieur, bénéficie d'un **pilotage plus affirmé et coordonné de l'État.**

Aussi, pour mieux lutter contre la fraude, j'appelle à revoir les modalités d'évaluation de la minorité au moment de l'arrivée en France en s'appuyant sur l'OFII pour procéder à un examen anticipé du droit au séjour pour les mineurs. Il est aussi impératif de renforcer la coopération internationale en matière d'état civil pour améliorer le fonctionnement des services nationaux d'état civil des pays d'origine.

4. Activer les vrais leviers d'échanges gagnants-gagnants dans les migrations

Alors que nos compatriotes ne perçoivent trop souvent les migrations que sous leurs aspects les plus subis et anxiogènes, comme les migrants « massés aux frontières de l'Europe » ou les mineurs non accompagnés à la charge des départements, **l'enjeu est de valoriser et d'activer**

tous les leviers de migrations aux effets visiblement bénéfiques tant pour la France que pour les pays d'origine.

Or le rapport de la commission d'enquête n'a prêté aucune attention aux efforts engagés pour favoriser une immigration professionnelle vers la France.

Ces efforts ont pourtant, pour la plupart, anticipé dans les faits les préconisations récentes du Conseil d'analyse économique dans son rapport rendu public le 8 novembre dernier qui a abondamment documenté le lien, sur la longue durée, entre immigration professionnelle qualifiée et croissance économique.

Le dispositif d'immigration professionnelle a ainsi été réformé en avril dernier, avec un transfert depuis le ministère du Travail vers le ministère de l'Intérieur et avec la dématérialisation des procédures des demandes d'autorisation de travail. Les demandes sont désormais instruites par six nouvelles plateformes interrégionales et une plateforme nationale pour les saisonniers. Les démarches sont simplifiées par la réduction de sept à trois des critères permettant d'obtenir des autorisations de travail. Fin octobre 2021, 106 000 demandes d'autorisation de travail ont été formulées, dont 86 % traitées, dans un délai moyen administration de cinq jours. 74 % des demandes ont été acceptées. Lorsque l'administration gagne en efficacité, au bénéfice tant des étrangers demandeurs que de la bonne utilisation de l'argent public, il serait tout de même dommage de ne pas en faire état devant le Parlement !

■ *Les étudiants étrangers provenant des pays d'origine des migrations : premier levier de renouvellement de la politique migratoire*

La présence en France d'étudiants provenant des principaux pays d'émigration, notamment d'Afrique, est dans l'intérêt de notre économie et de notre rayonnement, et appelle une politique cohérente visant, indissociablement :

- à attirer vers la France les meilleurs étudiants étrangers et à proposer des cursus adaptés aux besoins des pays d'origine dans la perspective du retour,
- à améliorer les conditions concrètes d'accueil en France,
- et enfin, à favoriser la transition études-emploi en facilitant l'accès à des titres de séjour à l'issue des études, notamment des très qualifiés.

Alors que le rapport de la commission consacre très peu de place à ce sujet central, ses constats paraissent en total décalage avec la réalité et avec les enjeux.

Sans autre forme de procès, le rapport disqualifie, concernant les étudiants venant des pays du Sud et notamment d'Afrique, la possibilité accordée désormais aux universités publiques de faire acquitter une participation aux droits de scolarité. C'est méconnaître profondément les facteurs d'attractivité dans la concurrence internationale pour l'enseignement supérieur. C'est négliger le rôle des classes moyennes et moyennes supérieures émergentes des pays du Sud, qui envoient en masse leur enfants étudier dans des systèmes beaucoup plus coûteux qu'en France et qui interprètent parfois la gratuité totale comme le signe d'une moindre qualité. Au demeurant, près de la moitié des étudiants Africains en France acquittent déjà, sans difficulté, des frais de scolarité parce qu'ils sont admis dans des écoles de commerce ou des grandes écoles.

Comme j'ai pu le souligner dans mon rapport d'évaluation sur la politique du Quai d'Orsay en matière d'attractivité étudiante lors du dernier Printemps de l'évaluation de la commission des

finances, l'enjeu principal est de **dégager des ressources pour améliorer l'accueil des étudiants**, et pour augmenter et mieux utiliser les enveloppes budgétaires pour bourses accordées aux meilleurs étudiants étrangers. Faire contribuer les étudiants internationaux qui le peuvent doit participer à la cohérence de cette politique d'ensemble.

En tout état de cause, il ne fait pas de doute que le Quai d'Orsay va continuer de pouvoir exempter la plupart des étudiants des pays d'Afrique, les boursiers du gouvernement français bien entendu mais également beaucoup de non boursiers, afin d'éviter de dissuader ceux pour qui la gratuité demeure un atout du système français et afin que les postes diplomatiques disposent d'un outil supplémentaire pour attirer les étudiants à qui ils ne pourraient pas accorder de bourses.

La réussite de notre politique d'attractivité à l'égard des étudiants du Sud me paraît désormais le principal indicateur du renouveau de notre politique migratoire car les étudiants sont le symbole de l'immigration d'avenir et un levier de coopération « en acte », entre la France et les pays d'origine.

Je relève que depuis 2019, la carte de séjour « recherche d'emploi et création d'entreprise » (RECE), apporte une bien meilleure réponse aux étudiants et aux chercheurs ayant achevé leurs études et qui sont à la recherche d'un emploi, que l'autorisation provisoire de séjour de 6 mois qui leur était délivrée auparavant.

Le rapport de la commission d'enquête semble pourtant ignorer le fait que les étudiants étrangers qui achèvent leurs études peuvent désormais intégrer le marché du travail dans la logique de la formation suivie en France, sans que la situation de l'emploi ne leur soit opposable. Ils peuvent également demeurer sur le territoire pour un travail sans rapport avec le parcours initial dès lors qu'ils disposent d'un contrat de travail, au-delà de l'année de recherche d'emploi couverte par la RECE.

Je propose d'aller plus loin avec les pistes d'action suivantes :

- L'évaluation et le renforcement du programme "Bienvenue en France", lancé en 2019 et l'extension du label à des territoires exemplaires en matière d'accueil étudiant ;
- La généralisation de visas de circulation de plus longue durée et sans être soumis à une date couperet permettant d'aller et venir entre la France ;
- La multiplication des doubles diplômes avec les universités des pays du sud et l'intensification de la stratégie de délocalisations de Campus Français de grandes universités ;
- Une simplification accrue des procédures de changement de statut ou de renouvellement de titres de séjour.

■ *Les migrations circulaires et l'aller-retour professionnel : une synthèse mutuellement profitable de l'ouverture et du contrôle*

Depuis ma mission pour le Premier ministre sur l'ouverture des territoires à la priorité africaine de la France, j'ai inlassablement plaidé pour une politique d'attractivité favorisant les migrations circulaires. Il faut ainsi sortir d'une logique qui relève pratiquement de l'assistantat, pour basculer vers une montée en compétence et une approche gagnant-gagnant.

J'ai soutenu la **diffusion des titres de séjour « passeport talent »**, créés en 2016. Or leur dynamique se confirme, notamment grâce aux interventions successives du législateur.

La loi du 10 septembre 2018 a ainsi créé de nouveaux cas de délivrance au bénéfice d'entreprises innovantes souhaitant recruter des étrangers non diplômés en France, et, en

janvier 2020, les conditions de reconnaissance de ces entreprises innovantes ont été assouplies. Depuis mars 2019, le dispositif est ouvert aux profils non diplômés en France et la loi de programmation pour la recherche en décembre 2020 a assoupli les conditions pour les chercheurs. En 2019, 37 010 passeports talents ont été délivrés, soit une hausse de 23,9%, et la baisse de 16,6 % en 2020, avec 31 000 titres délivrés, était moins marquée que la délivrance générale de titres, impactée par la crise sanitaire.

J'ai plaidé pour la montée en puissance du **dispositif « Jeunes professionnels »**, prévu par des accords bilatéraux avec des États africains partenaires, afin de favoriser les mobilités croisées. Il doit permettre à des jeunes déjà engagés dans la vie active d'approfondir leurs connaissances professionnelles par une expérience de travail dans une entreprise en France, dans le but d'améliorer leurs perspectives de carrière lors de leur retour dans leur pays d'origine. Or le contrat Jeunes professionnels paraît souffrir d'un déficit d'image auprès des préfetures et des services visas des consulats, du fait de craintes de non-représentation de bénéficiaires du programme à l'issue de leur séjour en France. Outre la réticence des employeurs à effectuer les démarches administratives pour l'admission en France d'un étranger, les jeunes potentiellement intéressés se heurtent surtout à la difficulté de convaincre un employeur d'enclencher une embauche à distance.

Je propose donc de promouvoir ce dispositif auprès des entreprises par le biais des chambres consulaires (CCI et CCMA), ce que ne peut plus faire l'OFII au regard des moyens réduits dont dispose aujourd'hui sa cellule « Migration professionnelle ».

Un excellent exemple à suivre a été fourni en la matière par la gestion du dispositif Jeunes professionnels au Sénégal, avec des retombées positives notables : création de viviers d'entreprises susceptibles d'accueillir ces jeunes pros, engagement citoyen des jeunes pros à leur retour et création d'emplois, ouverture des entreprises accueillantes vers les marchés africains.

Enfin, il faut rendre plus efficaces, les dispositifs **d'aide au retour pour en faire un véritable accompagnement à la réinstallation et à la réinsertion.**

Salué par la Cour des Comptes pour son efficacité et sa soutenabilité pour les finances publiques (une aide au retour coûte trois à quatre fois moins cher qu'une procédure de reconduite aux frontières), l'aide au retour est accordée aux étrangers en situation irrégulière qui souhaitent quitter la France pour regagner leur pays. Elle comprend une assistance pour préparer le voyage, la prise en charge de frais de transport ainsi qu'une aide financière dédiée à la réinsertion (micro-entreprise, formation, assistance médicale, logement).

Malgré le taux de succès de près de 80% en cas de retour, le dispositif est peu connu des bénéficiaires potentiels et parfois perçu comme une simple modalité de mise en œuvre des mesures d'éloignement du territoire, sans que le volet d'aide à l'insertion sur place ne soit pleinement compris.

Je propose donc de **réformer en profondeur le dispositif en transformant l'Aide au retour en un Accompagnement à la Réinstallation et à la Réinsertion, de l'étendre aux personnes étrangères en situation régulière**, et de mieux intégrer cette compétence dans le champ d'action des préfets.

Pour de nombreux travailleurs précaires que j'ai pu rencontrer dans les foyers maliens ou sénégalais, un tel dispositif serait une chance et l'opportunité d'un nouveau projet professionnel, créateur de valeur et d'emplois dans les pays d'origine.

Cela **nécessite d'associer les entreprises françaises actives en Afrique** par exemple en définissant des quotas de recrutement de réinstallés. Sur ce point, un dialogue plus fluide est

nécessaire entre les services de l'État en charge du commerce extérieur, Business France et l'Agence Française de Développement.

Il faut également investir massivement dans la promotion et la communication du dispositif, notamment en mettant en valeur les réinstallations réussies : en 2020, parmi les bénéficiaires de l'aide au retour, l'OFII dénombre deux entrepreneurs ayant créé des unités industrielles dans leurs pays d'origine.

■ *L'orientation mutuellement bénéfique des migrations : un « investissement solidaire » indissociable du renouveau de l'aide publique au développement*

Très loin d'être un simple accompagnement sans contrôle des flux migratoires dans une France ouverte à tous vents, la politique voulue par cette majorité et attendue par nos concitoyens est une démarche maîtrisée d'orientation des migrations, tant dans la gestion des crises humanitaires appelant à accorder l'asile à ceux qui en relèvent, que dans la coopération avec les États d'origine afin que des migrations bien réglées contribuent aux objectifs de développement.

Le récent Sommet Afrique-France de Montpellier, du 8 octobre 2021 a permis de souligner la place des migrations dans notre politique de développement, le Président de la République mettant alors en valeur le rôle des diasporas africaines dans cet « investissement solidaire ».

L'enjeu est que, les migrants résidant et travaillant en France puissent, sans difficultés, contribuer à l'investissement financier et humain dans leur pays d'origine, dès lors qu'ils peuvent le souhaiter.

Dans ce but, il faut développer des outils, notamment financiers, permettant d'**orienter une partie des fonds envoyés par les migrants vers leurs pays d'origine vers l'investissement productif**, dans un cadre sécurisé permettant de contribuer à des projets bénéficiant, par ailleurs, d'apports d'investisseurs institutionnels, publics ou privés.

Je propose également que l'Agence Française de Développement mette en place un **Guichet de l'Entrepreneuriat Solidaire** pour favoriser un accompagnement plus intégré des migrants, en appui de la formulation de leurs projets jusqu'à leur structuration juridique, ce qui justifierait la mise en place d'un Fond d'amorçage pour des projets de petits montants.

Ce guichet pourrait également offrir les mêmes solutions financières aux diasporas en situation régulière, souhaitant mener des projets à fort impact social et environnemental dans leurs pays d'origine ou sur les deux territoires, avec un engagement à recruter en priorité des candidats au retour.

CONTRIBUTION DE MME EMMANUELLE MÉNARD Députée de l'Hérault

Paris, le 11 novembre 2021

À la lecture du rapport issu des travaux de la commission d'enquête, la réalité de l'immigration en France serait « déformée par le débat public ». On peut d'ailleurs lire en introduction qu'il existe un « amalgame récurrent entre immigration et insécurité » ou encore que « ses enjeux ne sont encore à peu près jamais posés avec une volonté de les traiter de manière rationnelle ».

Si certaines propositions de ce rapport sont tout à fait pertinentes, comme celle consistant à créer une Agence de l'Asile européen sous présidence de l'Union européenne, il n'en reste pas moins que d'autres propositions vont à l'encontre d'une politique migratoire contrôlée et donc raisonnée. Sans même parler d'une immigration choisie...

Ce contrôle est d'autant plus important qu'il permettrait, en premier lieu, un accueil de meilleure qualité des personnes qui arrivent sur notre territoire.

C'est dans cette perspective que sont faites les recommandations qui suivent.

- **Immigration incontrôlée**

Depuis plusieurs décennies, [l'immigration figure parmi les thèmes récurrents des campagnes présidentielles](#). Certains chiffres interpellent pour ne pas dire inquiètent de plus en plus de Français. Parmi eux, ceux qui concernent les frontières « passoires ».

A ce titre, la frontière espagnole fait l'objet de nombreuses crispations. En octobre 2018, dans un entretien donné au *Journal du dimanche*, Christophe Castaner, nouveau ministre de l'Intérieur, expliquait : « *Je m'inquiète, par exemple, de la pression qui s'exerce à la frontière espagnole. Depuis le début de l'année, on a recensé en Espagne 48 000 entrées irrégulières en provenance du Maroc, une augmentation de 155 %. En un an, les non-admissions à la frontière franco-espagnole ont augmenté de près de 60 % dans les Pyrénées-Atlantiques.* »

En visite dans les Pyrénées-Orientales le 5 novembre 2020, Emmanuel Macron avait annoncé son intention de doubler les effectifs de la police aux frontières en vue de lutter, notamment, contre le terrorisme ; il s'était rendu au poste frontalier du Perthus, où quelques 35 000 véhicules franchissent chaque jour la frontière entre la France et l'Espagne. Cinq routes transfrontalières sont fermées par des blocs de béton sur arrêté préfectoral, au nom de la lutte contre l'immigration clandestine, le risque terroriste et le trafic de drogue. La frontière franco-espagnole est la deuxième porte d'entrée de l'immigration clandestine vers le territoire français derrière l'Italie, a encore indiqué le ministère de l'Intérieur.

Avec une augmentation de 3 % des crédits de paiement de la mission *Immigration, asile et intégration* et seulement 36,5 millions consacrés aux frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière, le Gouvernement n'a, malgré les nombreuses alertes, toujours pas pris la mesure de la question migratoire pour l'année 2022.

Cette aveuglement politique s'efface pourtant devant la prise de conscience populaire et scientifique. Selon l'étude de l'INSEE publiée en avril 2021 : « *En 2017, 44 % de la hausse de la population provient des immigrés.* » Concrètement cela signifie que, actuellement, la population croît démographiquement pour moitié par l'immigration.

Par ailleurs, si offrir l'asile fait partie des traditions françaises, peut-on pour autant se réjouir d'accueillir autant de réfugiés chaque année, lorsque l'on sait, notamment, que très peu de demandeurs sont en réalité éligibles au droit d'asile ?

De sérieuses questions se posent, quoi que la réalité nous ait déjà livré sa réponse... La France a-t-elle toujours les moyens d'accueillir comme elle le fait ? L'accueil de nouvelles personnes est-il réalisable dans de bonnes conditions ?

Même Emmanuel Macron l'admet : la France ne peut pas accueillir tout le monde si elle veut accueillir bien.

La situation actuelle ne peut plus durer. Il est temps de pratiquer une politique migratoire réellement maîtrisée, une immigration choisie. D'autres pays démocratiques le font. Il n'y a pas de honte à cela. C'est simplement une question de justice pour les Français.

Recommandations :

- 1- Reconsidérer avec l'UE la politique des quotas qui est aujourd'hui défailante.
- 2- Contrôler et encadrer plus strictement le financement des associations qui soutiennent les migrants via des fonds publics.
- 3- Geler les aides que la France verse aux États dès lors qu'ils refusent d'accueillir leurs propres ressortissants déboutés d'une demande d'asile.
- 4- Créer une caution de 250 euros pour les demandeurs d'asile déboutés qui font appel. Celle-ci sera remboursée en cas de décision favorable.
- 5- Analyser le flux d'étudiants étrangers en France à la fin de leurs études : retour au pays / installation en France / départ pour un autre pays de l'espace Schengen ou hors de cet espace.
- 6- Renforcer les investigations concernant les filières d'immigration irrégulière et de traite des êtres humains en vue de les démanteler.
- 7- Réformer le règlement Dublin afin de mieux réguler l'immigration au sein de l'Europe.

• Aide médicale d'État (AME)

En France, l'**Aide médicale d'État** a été mise en place le 1^{er} janvier 2000. Elle est destinée à assurer « la protection de la santé des personnes étrangères résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois mais ne remplissant pas la condition de régularité du séjour ». Plus clairement dit, le budget AME bénéficie aux personnes en situation irrégulière qui vivent en France.

Concrètement, l'AME permet à une personne en situation irrégulière de bénéficier gratuitement d'une prise en charge jusqu'à 100% de leurs soins de santé médicaux et hospitaliers. Le panier de soins est vaste car il permet même de rembourser un patient opéré pour un recollement d'oreille ou la pose d'un anneau gastrique.

La question du risque d'une « migration pour soins » est d'ailleurs pointé depuis 2019 par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Dans [un rapport de 200 pages](#), commandé par Matignon, l'IGAS décrit ce dispositif comme étant « l'un des plus généreux d'Europe »...

Il l'est d'ailleurs tellement que l'AME permet à tout étranger résidant sur le sol français de façon irrégulière depuis plus de trois mois d'être soigné gratuitement.

La question n'est pas de remettre en cause la nécessité de l'AME pour les étrangers en état d'urgence d'absolue, d'autant plus qu'elle permet de prévenir des épidémies et de pallier certaines urgences sanitaires (tuberculose, rougeole, hépatite B). Toutefois, il est inquiétant de constater l'évolution importante du coût de l'AME depuis sa création.

Le budget de l'AME était de 75 millions d'euros en 2000. En 2022, le budget alloué à l'Aide médicale d'État a passé la barre symbolique du milliard d'euros. Un budget qui ne cesse d'augmenter et connaît une nouvelle hausse de 2,08 %. Face à ces chiffres, on ne peut que constater que le budget AME est incontrôlable et qu'aucune politique de vérification n'est déployée. Avant la crise sanitaire, en 2019, 334 000 personnes percevaient l'AME.

Parallèlement, et alors que le budget de cette ligne s'envole, la crise sanitaire que nous traversons a mis en exergue les failles de notre système de santé. Dans un tel contexte, il convient de réorienter les priorités budgétaires en renforçant d'abord notre système de santé qui doit être plus opérationnel que jamais pour les Français et les étrangers légalement installés en France.

Par ailleurs, et contrairement à la recommandation qui figure dans le rapport de la commission d'enquête, il ne faut pas toucher aux délais de trois et neuf mois au bout desquels les immigrés clandestins peuvent prétendre à bénéficier de l'AME. Ceci est une question d'équité. En effet, les Français établis à l'étranger et qui reviennent en France doivent attendre un délai de trois mois pour avoir accès à la couverture maladie (hors crise sanitaire). C'est en raison de ce délai que le bénéfice de l'AME a été subordonné à trois mois de présence sur le sol français de l'immigré clandestin. Afin qu'un Français ne soit pas moins bien considéré qu'un clandestin sur son propre sol.

Il convient donc de réformer l'accès à l'AME afin que l'appel d'air migratoire qu'elle alimente soit enfin contrôlé.

Recommandations :

- 1- Réduire le budget alloué à l'AME.
- 2- Renforcer le contrôle d'identité des personnes qui sollicitent des prestations médicales en systématisant les contrôles d'identité.
- 3- Réduire le panier de soins auquel les personnes en situation irrégulière peuvent avoir accès en les limitant aux soins essentiels et d'urgence sanitaire.
- 4- Renforcer la coopération entre les hôpitaux français et ceux des principaux pays dont sont issues les personnes qui arrivent en France de façon irrégulière en facilitant le rapatriement des personnes malades dont le pronostic vital n'est pas engagé.
- 5- Fixer, dès la première consultation, le montant de la cotisation à l'AME autour de 50 euros par personne.
- 6- Exiger à l'arrivée de la personne migrante un certificat provenant des autorités de son pays, stipulant que le malade ne peut y être soigné comme son traitement l'exige.

- **Mineurs non accompagnés (MNA)**

En 2005, un rapport de l'IGAS estimait qu'il y avait en France 2 500 mineurs non accompagnés (MNA) présents dans les services départementaux d'aide sociale à l'enfance (ASE). En décembre 2019, ce nombre a littéralement explosé puisque 31 009 MNA étaient pris en charge par les conseils départementaux. Ce sont les derniers chiffres connus.

Dans ses travaux d'octobre 2020, un chercheur de l'Institut Montaigne estimait que, pour cette même année, environ 40 000 immigrés auraient sollicité le statut de MNA.

Concrètement, entre 2005 et aujourd'hui, le nombre de MNA pris en charge par l'ASE a augmenté de 1 500 %. Le coût de ces accompagnements est de deux milliards d'euros par an. Face à une telle augmentation, les départements ont tiré la sonnette d'alarme et cela d'autant plus que réguler les flux migratoires est bel et bien une prérogative de l'État, qui semble l'avoir oublié en se défaussant sur les départements.

Cela est d'autant plus grave que le flux migratoire des MNA est gangréné par de nombreuses fraudes. Selon les dernières études, il apparaît que de nombreux MNA - qui sont à 95 % des garçons - ne sont en réalité ni mineurs ni isolés mais missionnés par leurs familles pour les faire venir par la suite en France (par le biais notamment de la réunification familiale, élargie en 2018 par la majorité gouvernementale).

Or, ces vrais ou faux MNA participent à une surenchère de la violence. Dans un article publié dans *Le Parisien* du 29 septembre 2020, on pouvait lire : « En 2018, on recensait 7603 interpellations de mineurs isolés dans l'agglomération parisienne (Paris, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Hauts-de-Seine). En 2019, c'était 9 134 interpellations, soit une hausse de 20%. Et pour les huit premiers mois de 2020, on dénombre déjà l'interpellation de 6 309 mineurs étrangers, soit 300 de plus qu'en 2019 sur la même période. Une nouvelle augmentation de 42%, qui atteint même 51% à Paris !

À la Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), le constat est sévère : "la moitié des personnes interpellées pour cambriolages sont des mineurs isolés maghrébins". "Parfois, on va avoir une réponse pénale digne de ce nom parce que le vol s'accompagne de violences, et là, la qualification juridique permet au parquet de pouvoir requérir l'enfermement des mineurs". Autrement, ils sont placés en foyer, "et deux minutes après, ils fuguent". »

Face à ce constat, il est urgent d'agir.

Recommandations :

- 1- Permettre une meilleure circulation des informations relatives aux MNA en encourageant le partage de données et donc en alimentant le fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM).
- 2- Expulser du territoire national le mineur non accompagné en situation irrégulière ayant commis une infraction grave et le confier à l'autorité administrative compétente de son pays d'origine.
- 3- En cas de refus de se soumettre aux examens médicaux permettant d'attester de la minorité de la personne se disant MNA, celle-ci sera déclarée automatiquement majeure et sera expulsée du territoire national.

- 4- Créer un fichier national biométrique des personnes déclarées majeures à l'issue de leur évaluation par un département pour empêcher qu'une personne reconnue majeure par un département ne vienne solliciter les différentes aides dont il pourrait bénéficier, s'il était mineur, dans un autre département.

- **Non-exécution des OQTF**

L'obligation de quitter le territoire français (OQTF) est la procédure de droit commun prise par la préfecture pour l'éloigner, hors de France, les étrangers en situation irrégulière. Elle oblige à quitter la France dans un délai de 30 jours, et parfois même sans délai.

Dans les faits, seulement 12 % des OQTF prononcées sont exécutées et à peine un millier des éloignements forcés hors de l'espace Schengen, alors qu'il y aurait plus de 450 000 personnes en situation irrégulière qui continuent de vivre sur notre territoire national. Dans son rapport adopté en juillet 2021, La Cour des comptes européenne relève d'ailleurs que « le manque d'efficacité du système de retour de l'Union européenne encourage la migration irrégulière. »

Selon les chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur, entre janvier et juillet 2021, l'administration ne serait parvenue à expulser vers l'Algérie que 22 migrants illégaux sur les 7 731 obligations de quitter le territoire délivrées par les préfectures, Alger ayant concédé seulement 31 laissez-passer consulaires. Durant la même période, la France a renvoyé 80 Marocains sur 3 301 OQTF et 131 Tunisiens sur 3 424 OQTF.

Certains pays africains sont encore moins coopératifs. Ainsi, le Mali n'a délivré aucun laissez-passer consulaire depuis trois ans, et ce malgré les moyens de pression que nous avons sur ce pays avec l'opération Barkhane que nous conduisons sur son territoire.

Il faut cependant expliquer que le coût des OQTF n'est pas neutre. Le rapport des députés MoDem et LREM Jean-Noël Barrot et Alexandre Holroyd fait un bilan complet de cette politique. En 2018, il y a eu 30 276 départs d'étrangers en situation irrégulière depuis la métropole (26 783 en 2017). Les deux rapporteurs estimaient le coût global de la politique d'éloignement forcé des étrangers à 468,5 millions d'euros en 2018. Plus précisément encore, sur l'ensemble du territoire, le coût moyen d'un éloignement forcé est de 13 800 €.

Ce système n'est pas tenable, il convient donc de l'adapter.

Recommandations :

- 1- Redimensionner la chaîne administrative pour qu'elle puisse faire face au nombre de dossiers à traiter car, concrètement, les services préfectoraux sont débordés par le nombre et la complexité des décisions à prendre.
- 2- Réduire le nombre de visas aux pays qui refusent d'accueillir leurs ressortissants faisant l'objet d'une OQTF.
- 3- Quand cela est possible, faire exécuter dans les pays d'origine les peines de prison des étrangers ayant commis un délit ou un crime. Intensifier dans ce sens les relations diplomatiques pour que des accords soient scellés, tel que c'est le cas en Belgique ou au Royaume-Uni par exemple.

- 4- Réformer la Constitution en vue de privilégier les lois françaises, et non les engagements internationaux, dès lors que ces derniers vont à l'encontre des intérêts de la France en matière migratoire.

Il resterait de nombreuses choses à dire et propositions à développer. La campagne présidentielle de 2022 remet d'ailleurs encore une fois la question de l'immigration au centre des discussions et ajoute aux débats habituels sur les flux migratoires une dimension identitaire. L'enjeu reste chaque fois de savoir si la France doit (ou peut) accueillir plus ou moins d'immigrés. Face à ce défi et à la vague d'immigration toujours plus importante que doit affronter l'Europe – il n'y a qu'à voir la frontière entre la Biélorussie et la Pologne –, il est urgent d'agir vraiment.

CONTRIBUTION DE MME SANDRINE MÖRCH Députée de la Haute-Garonne

Lever les freins à la scolarité des enfants en grande précarité

C'est délibérément par le prisme du novateur et du constructif qu'il faut aborder cette thématique de l'accès à l'éducation des enfants et jeunes en situation de grande précarité.

Car la crise sanitaire a aussi servi de détonateur, de révélateur, de stimulateur. Elle a poussé à innover, et à entreprendre. Elle a socialement désinhibé beaucoup d'acteurs, a assoupli des hiérarchies, et obligé chacun à prendre des initiatives.

Pendant le confinement, les jeunes issus des bidonvilles, des squats, ceux logés dans les hôtels sociaux, les mineurs isolés, les enfants ROMS ont basculé dans une précarité plus grande encore qu'avant la crise, une précarité sanitaire, économique, et une rupture avec l'école. Comment ces élèves, fragilisés par leurs conditions de vie, avec un rapport à l'école souvent très distancié, peuvent-ils désormais réussir leur émancipation ?

Les freins sont bien identifiés : problème d'accès aux inscriptions dans les établissements scolaires, instabilité du lieu de vie, grande pauvreté, racisme. Si ces populations sont exclues du fait de leurs conditions d'habitation, elles sont également exclues de nos institutions, donc de notre République et de ses valeurs. Pourtant, pour une majorité de familles et leurs enfants, l'école est le lien fondamental avec la France. L'école est le point d'ancrage pour s'intégrer, pour apprendre, pour s'arracher à sa condition et devenir un citoyen français, avec ses devoirs et ses droits.

Au-delà des freins identifiés sur lesquels nous reviendront il est important d'insister sur une méthode de travail plus collaborative, les associations (à l'exception de celles qui ont uniquement une posture politique) engagées sur l'intervention sociale ou médicale sont responsables et capables de comprendre les contraintes de l'Etat. Leur positionnement de principe ne les empêche pas d'entrer dans un partenariat gagnant-gagnant. Par exemple, Médecins du monde fait partie des associations constructives. L'Etat doit coconcevoir la stratégie territoriale, la leur partager, les associer à sa mise en œuvre et aux expulsions qui sont indispensables pour des questions de sécurité, ou pour des questions d'obligation juridique après une décision de justice.

Il est aussi indispensable de mobiliser les solutions de droit commun (accès à l'école pour tous les enfants indépendamment du statut des parents, travail social du département et du CCAS, missions locales pour l'insertion des jeunes, DREETS pour la partie insertion professionnelle : embauche des adultes dans des chantiers d'insertion sinon l'apprentissage linguistique ne mobilise pas les personnes)

La justice doit aussi pouvoir être mobilisée en vue d'un moratoire des décisions judiciaires d'expulsions (quand il n'y a pas d'urgence ou de sécurité)

D'autre part il est primordial de renforcer les crédits alloués aux politiques de la DIHAL et de lutte contre la pauvreté.

Concernant les obstacles qui entravent l'accès et la réussite à l'école certains sont identifiés et semblent surmontables par des mesures simples :

1/ La simplification de l'inscription scolaire, pour qu'aucun maire ne puisse plus refuser l'accès à l'école d'un enfant au prétexte qu'il habite dans un bidonville, un squat, dans une voiture, ou à la rue.

2/ Le développement de la médiation scolaire pour que le lien de confiance entre l'école et ceux qui en sont le plus éloignés soit créé ou renforcé.

3/ L'instauration d'une "trêve scolaire" pour limiter les expulsions pendant l'année scolaire, qu'il s'agisse d'un bidonville, d'un squat, d'une aire d'accueil ou d'un foyer pour mineur...

4/ L'application de la présomption de minorité pour qu'aucun jeune mineur isolé n'ait à attendre à la porte de l'école pendant l'évaluation administrative de son âge

5/ La systématisation du contrat jeune majeur jusqu'à 21 ans pour qu'aucun jeune en cours de formation ne soit forcé de quitter l'école à l'âge de 18 ans

6/ Développer et adapter les classes UPE2A, unité pédagogique pour allophones arrivants.

L'amendement « simplifier *et uniformiser les pièces requises lors de l'inscription scolaire pour tous les enfants* » a mis fin à une cause majeure de discrimination dans l'accès à l'école de la République Française. L'inscription à l'école pour les enfants vivant en bidonvilles, squats et hôtels sociaux est désormais facilitée grâce à une liste uniformisée des pièces justificatives demandées par les mairies. Il faut désormais s'assurer que le décret est bien appliqué uniformément sur le territoire, ce qui n'est actuellement pas le cas. On pourrait aussi penser à des micro-formations dans les mairies, afin de former les agents d'accueil à la grande précarité. Car c'est une réalité que bien souvent, ils ne comprennent pas.

Une mesure simple et efficace est **d'augmenter le nombre de médiateurs scolaires** sur le terrain. En moyenne, 80% des enfants présents sur un bidonville sont scolarisés lorsqu'il y a un médiateur, alors qu'ils ne sont que 20% quand le poste de médiateur n'existe pas. Ce sont eux qui vont sensibiliser les familles, les comptabiliser et leur faciliter les démarches d'inscription. Ils font ensuite le lien avec le professeur et permettent d'assurer une assiduité des élèves. Ils sont actuellement 36. La Dihal, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, estime pouvoir couvrir les besoins des 5 à 6000 enfants de squat et bidonvilles **si elle peut obtenir le financement et la formation de 80 médiateurs scolaires sur le territoire français**. Ce sont des médiateurs associatifs qui sont financés par l'Etat sur les fonds de la DIHAL. Sur les 8 millions d'euros du budget de la Dihal, 1,5 million est fléché sur le programme de médiation scolaire. Ce rôle des médiateurs est structurant, il dépasse largement le cadre de la scolarisation puisqu'il intervient sur toutes les difficultés rencontrées par l'enfant : l'accès au droit, aux soins (lunettes, vaccins), la protection de l'enfance, l'accès au périscolaire.

Concernant le contrat jeune majeur, pour les jeunes étrangers pris en charge par la protection de l'enfance et qui atteignent l'âge de 18 ans, leur prise en charge prend fin brutalement, y compris en cours d'année scolaire. Ces mêmes jeunes se retrouvent à la rue sans aucune solution de relogement ou d'hébergement. Le projet de Loi relative à la protection de l'enfance présenté par Adrien Taquet et en cours d'étude par le parlement va dans ce sens.

Autre outil à développer et à adapter : **les classes UPE2A**, où sont scolarisés les enfants qui ne maîtrisent pas le français. Il faudrait augmenter le nombre de classe, en faire une meilleure répartition sur le territoire, et augmenter le nombre d'heures d'enseignement du français, ce qui est proposé ne semble pas toujours suffisant. On doit aussi mieux adapter la durée du dispositif, pour certains adolescents arrivés tard en France, et non scolarisé auparavant, 2 ans ne suffisent souvent pas. Il faut aussi envisager l'accueil des étrangers nouveaux arrivants francophone, qui ne sont pas forcément immédiatement intégrables à notre système scolaire.

Concernant les **enfants expulsés de leur lieu de vie**, c'est un cercle vicieux dans lequel des milliers de familles ou de jeunes non accompagnés s'enlisent. Pour chaque famille expulsée, c'est en moyenne 6 mois sans école pour les enfants et un traumatisme à long terme.

Ces jeunes se retrouvent structurellement et durablement éloignés de l'école. Quand on ne sait pas où on habitera dans trois mois, la promesse émancipatrice de l'instruction obligatoire est une abstraction, ce n'est pas une réalité. Au contraire le répit temporaire, raisonnable et réaliste, d'un habitat plus stable leur ferait à nouveau voir l'école de la République comme un moyen d'intégration sociale et de progrès.

Il est impossible d'avoir un recensement exact des enfants et jeunes n'ayant pas un accès fiable et constant à l'éducation. Plusieurs évaluations sont possibles :

- Près de **6 000 enfants vivent en bidonville** sur le territoire de France métropolitaine, d'après la DIHAL, hors médiation scolaire, 80% ne sont pas scolarisés

- 10 000 familles vivent en hôtel social, rien qu'en région en Île-de-France, d'après l'enquête ENFAMS publiée par le Samu social en 20144. **30 % d'entre eux n'ont pas accès à l'école, soit près de 10 000 enfants et jeunes**, parce que le « nomadisme forcé » d'hôtel en hôtel rend impossible leur intégration scolaire.

- **25 000 mineurs isolés étrangers** d'après l'avis du Sénateur Mouiller, présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de Finances 2019, le 22 novembre 2015. A Paris, **plus des 2/3 d'entre eux restent à la porte de l'école**

Le fait qu'aucun chiffre précis n'existe et soit reconnu illustre le manque criant de connaissances, de données publiques fiables tant sur l'ampleur du phénomène, encore méconnue et approximative, que sur les mécanismes et dysfonctionnements qui en sont à l'origine. C'est très compliqué de recenser une population qui n'existe pas toujours administrativement. Ne pas avoir de chiffre précis continue à propager un flou autour de la problématique. La bataille des chiffres est fondamentale.

La crise a permis de rendre ces enfants invisibles enfin visibles. Cette jeunesse a des atouts qu'il vaut mieux cultiver au sein de l'Éducation Nationale plutôt que de laisser de pseudos mentors les récupérer. Au niveau international, l'Europe a adopté une garantie européenne pour l'enfance dans ses orientations politiques pour 2019-2024 : accueil de l'enfance et aide à l'enfance. Le plan d'action vise à réduire d'au moins 15 millions, dont au moins 5 millions d'enfants, le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE d'ici à 2030.

CONTRIBUTION DE MME BÉNÉDICTE PETELLE Députée des Hauts-de-Seine

Les MNA, accès à l'éducation, accès à la formation et accès à l'emploi

Introduction

Selon le code d'action sociale et des familles, un mineur est considéré comme non accompagné (MNA) « *lorsque aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national ou ne le prend effectivement en charge et ne montre sa volonté de se voir durablement confier l'enfant, notamment en saisissant le juge compétent.* »

Le nombre de nouveaux MNA recensés par la mission MNA du ministère de la Justice, serait en 2015 de 5 990, en 2019 de 16 660 et en 2020 de 9 501. La croissance fut significative entre 2005 et 2019 puis a diminué nettement suite à la crise sanitaire. Ce sont à 95% des garçons dont 60% viennent de Guinée, Mali et Côte d'Ivoire. Face à cette croissance inégalement répartie sur les territoires, certains départements, des associations de Protection de l'Enfance, l'Education Nationale et des formations professionnelles ont donc dû s'adapter pour répondre à cette évolution.

La députée Bénédicte Pételle a choisi non pas de traiter le sujet des MNA dans sa globalité mais de centrer sa réflexion sur la problématique suivante : Les MNA, accès à l'éducation, accès à la formation et accès à l'emploi. En effet, selon l'article 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant « L'enfant a le droit à l'éducation et l'État a l'obligation de rendre l'enseignement primaire obligatoire et gratuit, d'encourager l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire accessibles à tout enfant et d'assurer à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun ».

I-Accès à l'Éducation et à la formation

Si l'on peut noter une véritable amélioration des délais d'orientation vers les classes MODAP (Module d'Alphabétisation et de pré-professionnalisation) ou UPE2A (unités pédagogiques pour élèves allophones) pour les MNA arrivant en début d'année (quelques jours dans les Centres d'information et d'orientation de Seine Saint Denis ou des Hautes-Pyrénées), la situation se complique à partir d'avril car il n'y a plus d'affectation et les jeunes doivent attendre la rentrée suivante pour recevoir une affectation. Sachant combien l'attente, sans activité est délétère pour ces jeunes fragilisés par leur parcours migratoire, par l'attente de l'évaluation de la minorité, il semble important de proposer une orientation à tout moment de l'année scolaire comme cela se fait dans les classes d'UPE2A de l'école élémentaire.

Proposition 1 : offrir à tous les moments de l'année scolaire une orientation pour les MNA

Selon les enseignants auditionnés, le nombre de lycées proposant une classe UPE2A a considérablement augmenté dans l'Académie de Versailles mais il reste insuffisant pour certaines associations comme les Apprentis d'Auteuil, RESF, Le liens Yvelinois ou Droit à l'école dans certains territoires notamment dans les hauts de Seine. Ceci limite la possibilité

pour certains jeunes, non scolarisés ou faiblement scolarisés antérieurement, de rester une année de plus dans ces dispositifs et d'être scolarisés à tout moment de l'année.

Proposition 2 : augmenter le nombre de lycées recevant une classe UPE2A dans territoires insuffisamment pourvus

Les enseignants rencontrés regrettent de ne pas avoir un éducateur ASE référent. Ils témoignent que si un jeune prend un travail, est arrêté ouest à l'hôpital, l'Education Nationale n'est pas informée.

Proposition 3 : prévoir un éducateur référent ASE pour une meilleure collaboration avec les équipes enseignantes.

II-Accès à l'Emploi

Pour éviter les ruptures de parcours, la circulaire du 21 septembre 2020 prévoit de systématiser une pratique mise en place par certaines préfectures : l'examen anticipé du droit au séjour des mineurs plusieurs mois avant leur majorité, en partenariat avec les services d'aide sociale à l'enfance. Les associations saluent cette réelle avancée pour les MNA confiés aux services de l'ASE avant l'âge de 16 ans.

Elles saluent aussi la simplification des critères des autorisations de travail depuis le 1^{er} avril 2021 : les contrats de travail gérés depuis cette date par les Opérateurs de compétences autorisent à travailler pour toute la durée du contrat y compris lorsque le jeune bénéficiaire devient majeur. Le MNA n'a donc pas besoin de solliciter une nouvelle autorisation de travail, alors que la nature du contrat et l'employeur restent le même. A Paris, les associations regrettent que les Opérateurs de compétences renvoient les demandes d'autorisation de travail pour les jeunes majeurs vers le site « étrangers en France » où les délais d'attente sont de plus de 6 mois.

Cependant l'obtention du droit au séjour se complique pour les enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance après l'âge de 16 ans. Comme le dispose l'article L. 435-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le titre de séjour est délivré « à titre exceptionnel » dans l'année qui suit le dix-huitième anniversaire si l'étranger justifie « depuis au moins six mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle ».

Entre le temps d'être évalué mineur, d'être orienté et d'apprendre le français, le délai est parfois trop court pour justifier de 6 mois de formation visant à lui apporter « une qualification professionnelle ». Les jeunes se voient refuser un titre de séjour et sont donc dans l'impossibilité d'obtenir une autorisation de travail alors qu'ils ont entamé un parcours scolaire ou de formation. Cette décision entraîne un découragement pour les patrons, les formateurs, les éducateurs et les enseignants. Pour les MNA, c'est une rupture brutale du parcours, une perte de sens et le risque de s'orienter vers le travail au noir, les réseaux mafieux ou la radicalisation. C'est aussi un gaspillage de l'argent public dépensé pour ces jeunes.

Comme le résume un jeune MNA des apprentis d'Auteuil « Si on n'a pas de papier, on n'a pas de patron. Si on n'a pas de patron, on ne peut pas avoir de formation. Si on n'a pas de formation, on n'a pas de papier. » Afin d'appréhender le temps de scolarisation et de formation plus sereinement, sans vivre l'obtention du titre de séjour comme « une épée de

Damoclès », les associations comme les Apprentis d'Auteuil, le Lien Yvelinois, Ecole pour tous et RESF demandent que les formations en UPE2A, ou en MODAP et les prépa apprentissages soient aussi reconnues pour obtenir un titre de séjour.

Proposition 4 : Pour les MNA confiés à l'aide sociale à l'enfance entre 16 et 18 ans, reconnaître les formations prépa apprentissage, en UPE2A ou en MODAP pour l'obtention du titre de séjour.

Les parcours de formation des MNA sont aussi fragilisés, dans certaines préfectures, par la durée des titres de séjour de courte durée : « autorisation provisoire de séjour » d'un mois, titre de séjour « apprentissage » de huit mois, titre de séjour motif étudiant... Alors que le titre de séjour vie privée, vie familiale est d'une durée d'un an et dispense d'une autorisation de travail. Il semble donc approprié pour simplifier les démarches et sécuriser les parcours.

Proposition 5 : Pour les MNA confiés à l'aide sociale à l'enfance entre 16 et 18 ans, délivrer après leur majorité un titre de séjour « vie privée et familiale »

Si on peut se réjouir d'une meilleure collaboration entre les préfectures et l'ASE depuis la circulaire de septembre 2020, il semble important de maintenir des contacts entre les préfectures et les associations afin de s'informer mutuellement de l'évolution des lois, de l'évolution des publics concernés, de maintenir une relation de confiance et surtout de gagner en efficacité afin d'éviter les ruptures de parcours. Les associations nous ont fait part d'une pratique pertinente qui se pratiquait à Paris jusqu'en 2019 : une rencontre annuelle entre les associations représentant les MNA et la préfecture à la fin du mois août, avant la rentrée scolaire.

Proposition 6 : Systématiser une rencontre annuelle avant la rentrée scolaire entre les services des étrangers de la préfecture et les associations représentant les MNA.

Conclusion

Des avancées significatives ont été mises place pour mieux accueillir les MNA depuis 2006, comme l'augmentation des classe UPE2A dans les lycées et la simplification des autorisations de travail. Pour les examens anticipés des titres de séjour, le bilan est positif pour les MNA confiés à l'ASE avant 16 ans, mais moins pour ceux qui ont été confiés après 16 ans.

Des difficultés persistent pour les MNA arrivés après 16 ans en France, avec des inégalités suivant les territoires : titres de séjour hybrides, temps d'attente pour le renouvellement des titres de séjour, OQTF... Mais rien n'est irrémédiable.

CONTRIBUTION DE MME NATALIA POUZYREFF Députée des Yvelines

La question des femmes migrantes en France

Ce point de vue est personnel, il ne prétend pas être exhaustif mais ressort des entretiens que la députée a pu avoir lors de ses visites dans les centres d'hébergement de sa circonscription.

A l'échelle mondiale, 51% des migrants sont des femmes. En 2016, elles représentaient 34% des demandeurs d'asile en France. Je souhaite apporter une brève contribution à propos des femmes migrantes en France qui sont davantage vulnérables que les hommes.

Parmi les femmes d'origine subsaharienne que j'ai rencontrées, les récits étaient particulièrement touchants, car nombre d'entre elles sont réfugiées en France pour fuir le risque d'excision qui menace leurs filles. Ce faisant, elles ont laissé une partie de leur famille derrière elles. Je m'interroge néanmoins sur le parcours de femmes qui, en dépit d'une situation extrêmement précaire durant l'instruction de leur demande d'asile, donnent naissance à d'autres enfants. Si la création d'un nouveau cercle familial relève d'un besoin de socialisation et d'enracinement, la charge d'enfants en bas âge pourrait être un frein à l'émancipation économique et professionnelle de ces femmes.

Aussi, je préconise un meilleur accès au suivi gynécologique et à la contraception dans les lieux d'accueil des femmes migrantes. Je salue à ce titre l'action menée dans ma circonscription par le professeur Pierre Foldes et Mme Frédérique Marz, fondateurs de l'association *Women safe and children*.

En outre, lors de mes visites sur le terrain, il m'a été notifié qu'aucun cours de langue, ni formation professionnelle n'étaient prévus par l'administration publique dans le temps d'instruction de demande d'asile. Pourtant celle-ci peut durer plusieurs années. Les initiatives reposent sur l'engagement d'associations, mais les femmes migrantes y renoncent souvent en l'absence de solutions de garde pour leurs enfants en bas âge.

Je recommande l'instauration de cours de langue ainsi qu'un accès adapté aux besoins des femmes et mères de famille.

De plus, comme l'a souligné la rapporteure dans son rapport, la domiciliation du dossier de demande d'asile pose des problèmes. Elle est souvent différente de celle du lieu de séjour effectif du demandeur. Or, la première adresse est utilisée par défaut pour les inscriptions des enfants à l'école. Le changement d'adresse nécessite un travail administratif supplémentaire.

Les démarches de scolarisation des enfants doivent être simplifiées en lien entre les préfectures et les municipalités. Il en va de l'intérêt de l'enfant et de celui de la société, qu'ils puissent être éduqués et intégrés dans les meilleures conditions.

De façon plus générale, la question se pose d'assurer une meilleure intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés sur le territoire français. A cet égard, il pourrait être intéressant de réviser les conditions d'autorisation de travail sur la base de critères objectifs, notamment au regard des besoins de notre marché du travail et des tensions sur certaines professions. En ce sens, je soutiens la recommandation 17 du rapport de la commission d'enquête. Les femmes migrantes pourraient, entre autres, trouver leur place dans les besoins croissants en matière d'aide à la personne, à condition d'y être formées.

Je préconise que les autorisations à travailler soient accordées de manière plus systématique aux demandeurs et demandeuses d'asile faisant part de leur motivation à travailler dans les secteurs en tension.

En conclusion, face aux risques de trafic d'êtres humains, de proxénétisme ou de toute autre forme d'esclavage moderne, je me prononce en faveur de mesures visant à réduire la vulnérabilité et à émanciper les femmes demandeuses d'asile et réfugiées.

CONTRIBUTION DE MME RACON BOUZON Députée des Bouches-du-Rhône

Sur la situation particulière des Mineurs Non Accompagnés (MNA) et leur difficile accès eu droit.

❖ Accueil des mineurs non accompagnés (MNA) dans les Bouches-du-Rhône

Le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) se présentant pour un premier accueil est très variable d'un département à l'autre.

Certains départements, comme les Bouches-du-Rhône, doivent répondre à un afflux - en forte augmentation depuis 10 ans - de jeunes se déclarant mineurs et demandant à être mis à l'abri. Cela met le dispositif d'accueil et de mise à l'abri d'urgence sous tension, faute d'anticipation, le rendant objectivement défaillant.

Ces manquements ont été soulignés par la décision de la Défenseure des droits du mois de mars 2021 : si aujourd'hui, un jeune peut espérer être mis à l'abri à Marseille sous environ 2 ou 3 semaines, l'hiver dernier, les délais ont pu monter jusqu'à 4 mois d'attente. Au cours de cette période, le mineur est condamné à vivre dans la rue et ne peut compter que sur la solidarité des citoyens pour survivre.

Il est tenu de se présenter aux heures et aux jours d'ouverture du « centre de premier accueil » mis en place par l'ADDAP13, opérateur pour le Département pour assurer sa mission de mise à l'abri/évaluation/placement des mineurs en danger. Ce centre se situe à un point unique excentré de Marseille et enregistre les mineurs dans une file active suivant laquelle ils sont ensuite mis à l'abri par ordre d'inscription. Si le lieu leur permet de trouver un peu de répit autour d'une boisson chaude et d'une madeleine, aucun soutien matériel ne leur est offert pour pouvoir survivre dans les rues de Marseille en attendant leur mise à l'abri.

Ce temps d'attente beaucoup trop long du fait d'un manque de places et d'un dysfonctionnement du dispositif condamne ces jeunes à l'errance et les expose au risque d'être forcé à commettre des délits, pris sous l'emprise d'un réseau organisé de délinquance, voire de traite.

Laisser ces mineurs sans repère et sans toit est une mise en danger que nous ne pouvons pas tolérer.

Les Départements sont en charge de la protection de l'enfance depuis 30 ans. Le droit commun en matière de protection de l'enfance s'applique à tous les mineurs sans conditions de nationalité.

L'Etat aide sur la phase d'accueil et d'évaluation, en versant aux Départements un montant forfaitaire de 500 euros par jeune à évaluer. S'ajoute une participation de l'Etat pour la mise à l'abri du jeune, d'un montant de 90 euros par jour pendant 14 jours, réduit à 20 euros entre le 15ème et le 23ème jour.

Nombre de MNA pris en charge par le Département BDR :

en 2015 : 233 ; en 2016 : 311 ; en 2017 : 597 ; en 2018 : 857 ; en 2019 : 1074 ; au 31 décembre 2020 : 992

Eléments chiffrés BDR 2020 Source ADDAP13

620 personnes reçues au premier accueil

406 personnes mises à l'abri pour évaluation

345 évaluations éducatives et sociales transmises

170 personnes prises en charge par l'ASE (mineures), soit 49,2 % 175 personnes déboutées de l'ASE (majeures), soit 50,8 %

Recommandation n° 1 : inciter le département des Bouches-du-Rhône à contractualiser avec l'Etat pour améliorer la protection des mineurs non accompagnés, dès leur repérage et jusqu'à ce qu'intervienne la confirmation de leur minorité et de leur isolement, en raccourcissant les délais de mises à l'abri.

Proposer un soutien matériel composé d'une aide alimentaire quotidienne, d'un kit d'hygiène, d'un kit vestimentaire et de titres de transport si la mise à l'abri n'intervient pas immédiatement.

Recommandation n° 2 : de la même manière que la contribution de l'Etat n'est pas versée au département qui n'organise pas la présentation de la personne à la Préfecture ou s'il ne transmet pas chaque mois les dates et sens des décisions prises lors des évaluations, conditionner la contribution de l'Etat à une mise à l'abri effective du jeune sous 48h au plus tard et à la remise d'un kit de survie en cas de remise à la rue après le premier accueil.

Recommandation n° 3 : prendre en compte - lors de l'élaboration de la répartition proportionnée - du nombre effectif de personnes ayant demandé une protection.

Le nombre de mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance ne suffit pas ; le nombre de demandeurs a également sa place dans le calcul afin de refléter la réalité des territoires, exposé de façon très disparate à l'accueil de mineurs non accompagnés (MNA).

Recommandation n° 4 : favoriser l'émergence d'alliances Etat/collectivités/associations pour augmenter le nombre d'hébergements d'urgence dédiés aux MNA en lien avec les besoins de chaque territoire

Recommandation n° 5 : ouvrir les agréments (par contractualisation) aux associations pour augmenter les capacités d'accueil.

❖ **Evaluation des mineurs isolés sur le territoire français**

Une fois mis à l'abri, les mineurs non accompagnés sont évalués pour confirmer ou infirmer leur minorité afin de décider de leur placement au titre de l'aide sociale à l'enfance.

Dans certains départements, la mission de protection de l'enfance est déléguée à un opérateur comme c'est le cas dans les Bouches-du-Rhône. L'ADDAP13 est en effet en charge d'assurer à la fois

la mise à l'abri d'urgence, l'évaluation du jeune et son placement. Dans un système tendu où le nombre de places fait défaut, cela pose la question de l'indépendance et de l'objectivité de l'évaluation.

Par ailleurs, certains dysfonctionnements dans les procédures d'évaluation m'ont été rapportés par la commission mineur non accompagné du Barreau de Marseille et par de nombreuses associations accompagnant ces jeunes dans leur parcours administratif/judiciaire : des retranscriptions d'entretien non conformes à ce que le traducteur a déclaré avoir dit pour traduire la parole de l'enfant, une mise sous tension du mineur à qui l'on prête des postures ou des regards attestant ainsi de sa « maturité » (négligeant ainsi le parcours migratoire souvent traumatisant de cet enfant), l'absence dans le dossier d'entretien de l'évaluation éducative rédigée par l'éducateur qui a encadré le jeune pendant sa mise à l'abri, souvent mieux à même d'attester de la véracité d'un récit ou d'une réelle maturité.

Enfin, le partage des informations figurant dans le fichier dénommé « appui à l'évaluation de la minorité » (créé par l'article 51 de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie) entraîne parfois un biais dans l'évaluation.

De nombreux mineurs isolés entrent en Europe sous une identité d'adulte, à l'aide de passeports d'emprunts ou de faux documents. Cette identité peut alors être celle qui leur est reconnue par la comparaison d'empreintes.

Lors de leur entrée sur le territoire français, certains passeurs conseillent au jeune de se déclarer majeur afin de faciliter l'obtention d'un visa ou d'une carte de séjour. Le mineur se retrouve de fait enregistré majeur alors qu'il est mineur, l'information transmise fausse alors l'évaluation.

En conséquence de quoi, il semble nécessaire de préciser les modalités d'évaluation pour mettre en place des garde-fous et garantir l'objectivité de l'évaluation de la personne se déclarant mineure.

Recommandation n° 6 : exiger que l'organisme qui accueille le mineur non accompagné ne soit pas à la fois juge et partie.

Cette problématique fait également l'objet d'une recommandation des sénateurs DOINEAU et GODEFROY émise dans leur rapport de juin 2017 sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés. Les deux parlementaires proposent d'inciter les conseils départementaux à émettre, chaque fois que possible, des appels à projets distincts pour les deux missions d'évaluation et de mise à l'abri, avec impossibilité de cumul.

Recommandation n° 7 : mieux évaluer la situation de la personne se présentant comme mineur en la faisant bénéficier d'un avocat, ou d'un bénévole associatif, et d'un interprète indépendant lors de son évaluation par les services du département. L'évaluation doit prendre en compte tous les avis rendus par les professionnels qui ont encadré le jeune à partir de sa mise à l'abri.

Recommandation n° 8 : si le représentant de l'Etat dans le département communique au département des informations permettant d'aider à la détermination de l'identité et de la situation de la personne, l'âge renseigné dans le fichier AEM ne doit pas être communiqué afin de ne pas influencer l'évaluation.

❖ La zone grise des « mijeurs »

La situation des jeunes déboutés de l'aide sociale à l'enfance (ASE) est particulièrement kafkaïenne. Ces « Mijeurs », sont dans une situation administrative inextricable : mineurs selon leurs papiers de leur pays d'origine, majeurs selon la décision des services du département. L'ouverture des droits est difficile pour des jeunes souvent à la rue car elle nécessite une domiciliation. Sans représentant légal et sans l'autorisation d'un adulte responsable, ils ne peuvent avoir ni accès aux soins ni compte en banque.

Les Mijeurs, souvent en procédure de recours quant à l'évaluation de leur minorité ne peuvent prétendre à bénéficier de la PUMa, ce qui revient à nier la présomption de minorité dont ils doivent bénéficier en attendant une décision définitive du juge pour enfant. Certains jeunes sont scolarisés grâce à l'aide des associations et des citoyens hébergeurs solidaires, ils bénéficient d'une bourse scolaire qu'ils ne peuvent pas toucher faute de pouvoir ouvrir un compte en banque, faute de domiciliation.

Le nombre de ces situations est aggravé par la possibilité donnée aux départements de réévaluer les personnes mineures qui arrivent sur leur territoire. Il n'est pas rare qu'un mineur « confirmé » soit déplacé dans un autre département où le nombre de places disponibles pour l'accueillir est plus grand, il est alors réévalué par le département qui peut le « déminoriser », entraînant pour ce jeune une nouvelle traversée du désert administrative.

Recommandation n° 7 : Interdire les réexamens de la minorité et de l'isolement des mineurs non accompagnés orientés dans un département après avoir été évalués mineurs dans un premier département (recommandation satisfaite par l'article 14bis du projet de loi relatif à la protection des enfants).

Recommandation n° 8 : instaurer une présomption de minorité pour les personnes se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

Cette recommandation est contraire à la proposition de la rapporteure.

❖ Le difficile parcours administratif

Si la volonté « d'aller à l'école » est souvent l'un des moteurs du parcours migratoire du jeune, sa scolarisation en France, même si elle est garantie par le droit à l'éducation est souvent un parcours semé d'embûches.

Après son évaluation par les services du Centre académique pour la scolarisation des enfants nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), il intègre, en fonction des places disponibles et de sa situation scolaire antérieure, les dispositifs UPE2A ou NSA (classe dédiée aux élèves allophones non scolarisés antérieurement). Le délai d'attente pour obtenir une place dans un de ces dispositifs peut aller jusqu'à 3 mois dans l'Académie d'Aix-Marseille par exemple.

Lorsqu'il est reconnu mineur et placé à l'ASE, il bénéficie de la possibilité de travailler dans le cadre des stages (apprentissage et bac professionnel), en revanche, s'il est scolarisé avant d'être évalué puis déminorisé par l'évaluation, ou lorsqu'il devient majeur avant la fin de son parcours scolaire, la situation se complique. La législation permet l'accompagnement du jeune jusqu'au terme de son année scolaire engagée, la suite dépend du droit au séjour qui lui est accordé mettant ainsi à mal un parcours scolaire et une intégration parfois bien enclenchée.

Actuellement, si l'étranger mineur pris en charge par les services de l'ASE au plus tard à ses 16 ans obtient une admission au séjour de plein droit (sous réserve des dispositions mentionnées à l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) et peut ainsi se voir délivrer à sa majorité une carte de séjour temporaire d'un an portant la mention « vie privée et familiale », le mineur pris en charge après ses 16 ans peut prétendre uniquement à une admission exceptionnelle au séjour.

Cette inégalité entre les mineurs pris en charge avant ou après leurs 16 ans n'a pas lieu d'être et semble contraire à la Convention internationale des droits des enfants (CIDE) et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Elle implique également que, pour ceux qui ont été pris en charge après 16 ans, l'obtention d'une carte salarié ou travailleur temporaire ou étudiant se fait après un nouveau processus de demande administrative dont les délais d'attente pénalisent leur parcours scolaire et les empêche souvent d'effectuer les stages pourtant requis dans le cadre de leur diplôme.

Rétablir cette égalité permet d'éviter de nouveaux obstacles à ces jeunes dans leur parcours qui en a généralement déjà comporté et de renforcer leur processus d'intégration.

Recommandation n° 9 : généraliser l'obtention de cartes de séjour « *vie privée et familiale* » pour tous les mineurs non accompagnés, et ce peu importe l'âge de prise en charge par l'aide sociale à l'enfance.

Recommandation n° 10 : prolonger la durée de validité du titre de travail octroyé au mineur non accompagné jusqu'à la fin de son cursus scolaire ou universitaire. Il pourra ainsi - à la fin de sa minorité - continuer à travailler. Cela évitera les ruptures brutales de formation et favorisera son intégration.

Recommandation n°11 : multiplier les contrats jeune majeur pour un délai minimal d'un an. Actuellement, comme l'a rappelé à plusieurs reprises le Conseil d'État, « alors même que l'intéressé remplit les conditions d'âge et de situation sociale, le président du conseil général n'est pas tenu d'accorder ou de maintenir le bénéfice de la prise en charge par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance. » De nombreuses disparités sont donc observées entre les départements : en fonction de la mise en tension des dispositifs d'accueil et ou de placement, certains contrats jeunes majeurs peuvent être réduits à la portion congrue et conclus pour une durée de 3 mois.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LA RAPPORTEURE

Mardi 6 juillet 2021

- Loan Torondel, travailleur humanitaire, spécialisé en protection et en accompagnement des personnes vulnérables. Il travaille depuis 5 ans pour des organisations de défense des droits, d'aide médicale et humanitaire (aujourd'hui sur la mission France de Médecins Sans Frontières).

Jeudi 8 juillet 2021

- Audition avec les diplomates de l'ambassade de Grande Bretagne :
 - Paul Thompson, conseiller aux affaires intérieures et justice
 - John Sykes, conseiller aux affaires intérieures et justice
 - Clémentine Martin, attachée service politique, relations avec les élus

Vendredi 9 juillet 2021

- Collectif International des Sans-papiers
 - **Sissoko Anzoumane** (Malien)
- ATMF (Association des Travailleurs Maghrébins de France) / Les Jeunes migrants marocains isolés
 - **Driss Elkherchi** (Maroc)
 - **Nacer El Idrissi** président de l'ATMF (Dossier des Chibanis)
- Sans papiers algériens (CSP 92)
 - **Guitoun Saddok** (Algérie)
- Centre d'Etudes et d'Initiatives de Solidarité Internationale (CEDETIM) ;
 - **Bernard Dréano**, président du CEDETIM
- FASTI (Fédération des Associations de Solidarité avec Tous-Tes les Immigré.es) :
 - **Fernanda Marruchelli**
- DAL (Droit au logement) :
 - **Jean Baptiste Eyraud**
- Médecins Etrangers / FPCR (Fédération des Tunisiens Citoyens des deux Rives) :
 - **Mohamed Bensaid** (Tunisien)

Jeudi 21 octobre

Auditions avec les associations locales sur la question des migrations

- Association Itinérance :
 - Madame Anne Caron
 - Madame Noelle Madec
 - Madame Dominique Goriaux

- La Chaudrée ;
 - Madame Anabel Couppey
 - Madame Béatrice Le Chatreux
 - Madame Marie-France Thomas

- JRS Welcome (antenne de Cherbourg-en-Cotentin).
 - Monsieur Pierre Harel
 - Monsieur Jean-Luc Varenne
 - Monsieur Jean-Albert Demeulenaere

DOCUMENTS TRANSMIS PAR LES ASSOCIATIONS

- Fiche thématique sur l'accès à la santé des migrants, Médecins du monde
- Réponse du Secours catholique – Caritas France au questionnaire adressé par la commission d'enquête
- Fiche thématique sur la situation des personnes migrantes aux frontières italiennes et espagnoles, Projet de la Coordination d'actions inter-acteurs aux frontières intérieures (Amnesty, La Cimade, Médecins sans frontières, Secours catholique – Caritas France), Anafé et Tous migrants
- Fiche thématique sur les campements, bidonvilles et squats, Association Accueil, Coopération, Insertion pour les Nouveaux Arrivants, Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, Médecins du Monde et le Secours catholique – Caritas France
- Contribution de la Ligue des droits de l'homme
- Contribution de l'association Le Pole
- Contribution du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)
- Contribution de l'association les Midis du MIE (Mineurs isolés étrangers)
- Fiche thématique sur la situation des personnes migrantes travailleuses du sexe, Paloma et Médecins du monde
- Contribution de l'association Droit à l'école
- Réponse de La Cimade au questionnaire adressé par la commission d'enquête
- Contribution du Réseau Alpha
- Fiche thématique sur le respect des droits des enfants et adolescents marocains, Fatiha Khettab (SOS migrants mineurs) et Thalita Le Bel Esquivillon (avocate)
- Propositions pour assurer un premier accueil de qualité et fiabiliser l'évaluation de la minorité des mineurs non accompagnés, Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)
- Fiche thématique sur les violences contre les femmes migrantes, Réseau pour l'autonomie des femmes immigrées et réfugiées
- Fiche thématique sur l'asile et le Règlement Dublin, La Cimade et le Secours Catholique – Caritas France
- Fiche thématique sur la dématérialisation, La Cimade et le Secours catholique – Caritas

- Contribution de Jesuit Refugee Service (JRS) France
- Fiche thématique sur le Français pour tous, Collectif le Français pour tous
- Fiche thématique sur la résilience des réfugiés palestiniens, Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
- Fiche thématique sur le contexte humanitaire en Méditerranée centrale, SOS Méditerranée

Les documents sont consultables à l'adresse suivante :

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cemigrants/115b4665_rapport-enquete.pdf

Fiche thématique « Accès à la santé des migrants »

Contribution pour la Commission d'enquête « sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux et européens et internationaux de la France »

I - À quelles problématiques spécifiques de santé les migrants sont-ils confrontés ? Merci de détailler votre réponse en fonction des différents types de migrants.

Bénéficiaires de l'AME

Il faut souligner un **vrai déficit de statistiques publiques** sur les bénéficiaires de l'AME (situation familiale, état de santé, non recours...) qui alimente de façon importante et régulièrement les fantasmes et les allégations sur ce dispositif et les bénéficiaires.

Les associations demandent depuis quelques années à ce que les statistiques des bénéficiaires soient exploitées et publiées par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère de la santé et des affaires sociales comme elle le fait régulièrement sur les bénéficiaires et les dépenses de **tous** les autres dispositifs de protection sociale (dont C2S, assurés sociaux ayant l'ALD, etc.).

Elles demandent aussi que des enquêtes soient développées par des organismes compétents, et qu'elles soient soutenues ce qui n'a pas été le cas de l'importante enquête de l'IRDES sur l'AME (premiers résultats parus fin 2019) qui a été réalisée à l'initiative des chercheurs et sans soutien des administrations responsables (ministère des Affaires Sociales, CNAM).

Cependant les sources existantes concordent pour montrer que **les bénéficiaires de l'AME sont en grande précarité, sont plus souvent malades et sont particulièrement exposés aux risques de santé en raison de leurs conditions de vie difficiles en France.**

Selon les rares données disponibles¹ on sait qu'**environ un quart des bénéficiaires sont des enfants, 57% sont des hommes (en majorité seuls), 66% des dépenses sont des dépenses hospitalières**².

La part de la médecine ambulatoire est très faible, ce qui reflète le fait que l'ouverture des droits à l'AME se fait souvent lors d'un passage à l'hôpital et grâce aux services hospitaliers du fait des difficultés pour ouvrir des droits à l'AME autrement, d'où un non-recours très élevé, de l'ordre de 51 % selon l'enquête réalisée par l'IRDES. Les personnes qui ne passent pas par l'hôpital sont amenées à renoncer à l'AME ou à renoncer à son renouvellement.

Les bénéficiaires de l'AME sont plus exposés aux risques d'hospitalisation pour les maladies infectieuses, obstétriques et hématologie. A Paris, parmi les affections les plus fréquemment traitées figurent la tuberculose, les maladies associées au VIH, les accouchements par césarienne³.

¹ PLF 2018, Bleu, Programme 183, Justification au premier euros.

² « Rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information n° 3524 du 9 juin 2011 sur l'évaluation de l'aide médicale de l'État », C.Goasguen et C.Sirugue, Assemblée nationale, 3 novembre 2015.

³ Goasguen, Sirugue 2015 ibid.

Parmi les patients consultants à Médecins du Monde⁴, on voit une surreprésentation de certaines infections, par rapport aux cabinets de médecine générale : **infections aiguës des voies respiratoires, bronchites ; hépatites virales ; problèmes digestifs et cutanés**⁵.

42% des femmes enceintes ont un retard de suivi de grossesse et 92% des femmes enceintes ne disposent d'aucun droit ouvert à la couverture maladie⁶.

Les **prévalences du VIH, des hépatites et de la tuberculose** sont largement supérieures aux prévalences nationales⁷.

Les **taux de vaccination sont faibles**, dans un contexte de retour de la rougeole et de la varicelle dans la population générale et d'exposition élevée au risque de tuberculose.

56% des patients souffraient d'une pathologie chronique (diabète, hépatites, hypertension...).

83% nécessitaient un suivi et/ou un traitement.

Près de 50 % présentaient un retard de recours aux soins selon les médecins. Et près de **40% nécessitaient des soins urgents ou assez urgents.**

Plusieurs Bulletins épidémiologiques hebdomadaires⁸ présentant les résultats d'études sur des populations migrantes dans des centres associatifs, des centres d'hébergement après expulsions de campements à Paris, des Permanences d'accès aux soins de santé (PASS hospitalières), ou encore suite à une surveillance épidémiologique à Calais et Grande Synthe... montrent également :

- une **grande fréquence des problèmes de santé physique** (infections respiratoires aiguës, gale, selon les lieux) et **psychique** (troubles psychiques, psychotraumas) ;
- une fréquence des **épisodes épidémiques** (rougeole, varicelle, grippe) ;
- un **niveau de suivi prénatal très insuffisant** et un **risque accru de décès maternels.**

Ils montrent également une grande fréquence du renoncement aux soins, une extrême précarité des conditions de vie en France. **Ils concluent sur la nécessité de renforcer les démarches de soins et d'accès à une couverture maladie.**

La grande fréquence des problèmes de santé, une plus grande exposition aux risques de santé en raison des conditions de vie difficiles et une grande précarité, cumulée avec la faiblesse de l'accès à une médecine préventive **montrent que l'AME est un véritable filet de santé publique et individuelle.**

Demands d'asile (DA) :

Les demandeurs d'asile sont particulièrement exposés à des risques de santé :

- Comme le concluent de nombreux rapports d'associations ou de collectifs (Comede, Centre Primo Levi, Coordination française du droit d'asile (CFDA), etc), parmi les personnes qui demandent l'asile en France, nombre d'entre elles ont été victimes ou témoins de violences graves dans leur pays d'origine ou durant leur exil. Elles en gardent de profondes séquelles psychiques et physiques⁹.

⁴ 15 centres de santé répartis sur toute la France, plus de 24.000 personnes accueillies, plus de 29.700 consultations

⁵ « *Recours aux soins des migrants en situation de précarité en France : une étude comparative des motifs de recours aux soins dans les centres d'accueil de Médecins du Monde et en médecine générale libérale, 2011-2012* ». Huaume H, Kellou N, Tomasino A, Chappuis M, Letrilliart L., BEH, 2017, 19-20 : 430-6

⁶ Voir Rapport de l'Observatoire de l'accès aux soins de Médecins du monde 2019.

⁷ Sur le VIH, voir F.Mangin et coll : « *Dépistage du VIH, des hépatites et des IST chez les personnes migrantes primo-arrivantes au Caso de Saint-Denis, de 2012 à 2016* », BEH n°40-41, 27 novembre 2018.

⁸ BEH n°2-2-4, 17 janvier 2012 : « *Santé et recours aux soins des migrants en France* » ; BEH n°19-20, 5 septembre 2017 : « *La santé et l'accès aux soins des migrants : un enjeu de santé publique* » ; BEH n°17-18, 25 juin 2019 : « *Populations migrantes : violences subies et accès aux soins* ».

⁹ Centre Primo Levi, Médecins du Monde : « *La souffrance psychique des exilés : une urgence de santé publique* », juin 2018. Rapport d'activité du Comede, 2019. Plus largement sur la santé des migrants et des exilés, dont des demandeurs d'asile,

- Ils connaissent pour beaucoup des **conditions de vie difficiles** :
 - o Les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler et l'allocation qui leur est en principe versée n'est que de 14,20 euros par jour pour un adulte seul non hébergé ;
 - o 52 % seulement des demandeurs d'asile ont eu accès à un hébergement en 2019¹⁰ dans le cadre du dispositif national d'accueil (DNA¹¹). L'augmentation du nombre de campements et de squats dans différentes villes de France révèle les défaillances du dispositif d'accueil. Les personnes vivant dans ces campements, expulsées à répétition de surcroît, **ont des conditions de vie extrêmement délétères pour la santé.**
- **Rapport de l'Observatoire de l'accès aux droits et aux soins de Médecins du monde 2019¹²** :
 - o En 2018, 14,1 % des personnes reçues dans les CASO sont en procédure de demande d'asile.
 - o Seuls 20 % des demandeurs d'asile sont hébergés par une structure ou une association, et **près de la moitié sont à la rue ou en hébergement d'urgence au jour de leur première visite.**
 - o Un quart des demandeurs d'asile ayant consulté dans les Caso n'ont aucune adresse postale, ce qui ne leur permet pas d'accéder à la couverture santé. Le nonaccès à une domiciliation administrative constitue un obstacle majeur pour l'accès à une couverture maladie.
 - o **Près d'un demandeur d'asile sur deux (47,5 %) présentait des retards de recours aux soins, et 44 % nécessitaient des soins urgents ou assez urgents** selon l'avis du médecin lors des consultations en Caso.
 - o **Seuls 18 % des demandeurs d'asile disposent d'une couverture maladie au jour de leur première visite au Caso. Soit un taux de non ouverture de droits de 82 %.**

Avant même la mise en place du délai de carence pour retarder l'accès à la protection maladie des demandeurs d'asile par la réforme de fin 2019 (voir infra), ces derniers n'avaient déjà pas, dans les faits, un accès immédiat et rapide à cette protection maladie. En effet, ils étaient et restent confrontés à de multiples barrières pour l'ouverture de leurs droits de santé et leur accès aux soins :

- **Les difficultés sont majeures et croissantes pour l'accès même à la procédure d'asile** :
 - o Les structures du premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) sont pour la plupart saturées et difficilement accessibles. Or, même après cette première étape, les demandeurs ne peuvent pas encore ouvrir les droits à la sécurité sociale. Ils y reçoivent une convocation pour se rendre plusieurs jours voire plusieurs semaines après au guichet unique des demandeurs d'asile (GUDA), deuxième étape où leur sera délivrée l'attestation de demande d'asile leur permettant d'ouvrir les droits. **C'est donc le plus**

voir les deux derniers Bulletins épidémiologiques hebdomadaires (BEH) consacrés à ces populations : BEH n°19-20, 5 septembre 2017 : « *La santé et l'accès aux soins des migrants : un enjeu de santé publique* » ; BEH n°17-18, 25 juin 2019 : « *Populations migrantes : violences subies et accès aux soins* ».

¹⁰ Rapport annuel de performance, mission immigration asile intégration, 2020 :

https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extract/2020/PLR/BG/PGM/303/FR_2020_PLR_BG_PGM_303_PERF.html

¹¹ Le DNA inclut le dispositif d'hébergement, les centres d'hébergement et d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), etc¹¹) : en 2016 seuls 50% des DA étaient pris en charge dans le DNA après l'enregistrement de leur demande.

¹² En raison de la crise sanitaire, les conditions d'accueil des personnes par Médecins du monde ainsi que le recueil de données en routine des données d'observation par les équipes de terrain ont été bouleversées (beaucoup plus de personnes vues par les équipes mobiles et moins par les centres de soins par exemple) ; nous n'avons pas exploitées les données ci-dessous sur l'année 2020. Voir le rapport de l'Observatoire 2020 « *Les personnes en situation de précarité face à la pandémie de Covid-19* », septembre 2021.

souvent plusieurs semaines voire plusieurs mois après leurs premières démarches de demande d'asile, qu'ils se voient enfin ouvrir les droits à la sécurité sociale et à la C2S. Avec l'instauration d'un délai de carence de trois mois avant l'ouverture des droits à la sécurité sociale pour les demandeurs d'asile (voir infra), ce délai est encore allongé (jusqu'à 8 à 9 mois).

- Dans certains territoires les **ruptures de droits sont nombreuses** : les personnes qui ne se présentent pas chaque mois dans leur SPADA perdent leur domiciliation administrative et ensuite leur protection maladie.
- Dans certains territoires, des caisses primaires d'assurance maladie refusent l'attestation de demande d'asile alors que celle-ci est prévue par les textes¹³.
- Accompagnement social inexistant ou inadapté : les SPADA sont mandatées par l'OFII pour assurer l'ouverture des droits à une protection maladie mais l'accompagnement à ce titre est souvent négligé, pour une première demande mais aussi très souvent pour le renouvellement.
- Les droits des demandeurs d'asile ont déjà été restreints récemment : ils n'ont plus de carte vitale (qui rend possible la télétransmission des informations entre médecins et Assurance maladie), mais ont une simple attestation papier.

De plus, les personnes sont confrontées à d'autres obstacles dans leur accès aux droits et aux soins :

- Manque d'information sur les droits en matière de santé ;
- Méconnaissance des dispositifs disponibles ;
- Sous-dimensionnement des Pass qui devraient pouvoir offrir une prise en charge des personnes ne disposant d'aucune couverture maladie ;
- Refus de soins (fréquents pour les bénéficiaires de l'AME mais aussi pour celles et ceux bénéficiant de la C2S ouverts aux DA) ; **l'absence de carte vitale est une des causes de refus de soins** ;
- Non ou mésusage de l'interprétariat professionnel ;
- Manque de formation des personnels soignants aux spécificités du psychotraumatisme et de la grande précarité ;
- Insuffisance des prises en charge pluridisciplinaires.

L'instruction du ministère de la Santé N°DGS/SP1/DGOS/SDR4/DSS/SD2/DGCS/2018/143 du 8 juin 2018 relative à la mise en place du parcours de santé des migrants primo-arrivants tente de surmonter un certain nombre de ces obstacles mais la plupart des mesures envisagées ne sont pas contraignantes.

II - Quel bilan global faites-vous de la politique menée afin de garantir l'accès des migrants à la santé ? Comment a-t-elle évolué au cours des années ?

Des restrictions croissantes de droits pour des personnes très exposées à de multiples risques de santé

La réforme PUMa (décembre 2015) a exclu de l'assurance maladie de nouvelles catégories d'étrangers en séjour légal, sans pour autant les inclure dans l'AME : c'est le cas des personnes autorisées à immigrer légalement en France sous visa long séjour (sauf le cas des titulaires de VLS-TS, mais

¹³ Cf point 15 de l'arrêté du 10 mai 2017 fixant la liste des titres de séjour prévu au I de l'article R. 111-3 du code de la sécurité sociale

uniquement après la période de validation du visa auprès de l'OFII) y compris les conjoints de rejoignant de réfugiés statutaires.

La réforme de Mme Buzyn (2019)¹⁴ a fragilisé de façon inédite la protection maladie des étrangers (Voir encadré détaillé ci-après) :

- Pour les huit cents mille étrangers dont le titre de séjour est inférieur ou égal à un an (sans compter les ressortissants UE/EEE/Suisse), en diminuant à 6 mois au lieu de 12 la durée de prolongation des droits à la fin de validité du titre de séjour, la réforme a détruit les mécanismes qui permettaient que les droits acquis le soient pour au moins un an quels que soient les aléas des démarches en préfecture (impossibilité de décrocher un RV sur internet, récépissé non-remis, titre de séjour de courte durée). En désaccouplant la durée incompressible des droits de base (6 mois) de la durée de la C2S (1 an), la réforme a brouillé la lisibilité du système et détérioré son application pratique.

- en excluant en droit pour la première fois depuis l'existence de la protection maladie une catégorie de personnes démunies, installée en France de longue date, et désormais interdites à la fois d'assurance maladie et d'AME : il s'agit des étrangers dont le titre de séjour prend fin (non-renouvellement, etc) pour lesquelles il est désormais interdit de passer immédiatement à l'AME (application d'une obligation d'irrégularité du séjour préalable de trois mois). Le dispositif de maintien des droits à l'assurance maladie ne couvrira qu'une partie de ces personnes (celles qui avaient des droits ouverts à l'assurance maladie au moment de l'expiration de leur titre de séjour). Ce mécanisme de maintien des droits est par ailleurs sources de difficultés spécifiques, et conduit à des situations de « ni AME, ni C2S » (voir ci-après)

- la réforme a aussi brouillé la frontière Assurance maladie vs AME/DSUV en renvoyant vers le dispositif AME/DSUV des étrangers en séjour régulier (demandeurs d'asile pendant les 3 premiers mois de présence en France).

La Cnam a ajouté de son côté ses propres restrictions à l'occasion de la mise en œuvre (été 2020) de la procédure de clôture des droits en cas de séjour irrégulier de plus de 6 mois (créé en février 2017). Après avoir laissé les caisses sans instruction (2020), la Cnam a repris à son compte (2021) la politique du « ni AME, ni C2S » pour les étrangers en séjour irrégulier dans la phase finale du processus de clôture des droits de base.

De façon générale, **on assiste à une dégradation croissante de l'accès à la santé des migrants.**

De plus en plus de personnes sont en effet maintenues dans des périodes de plus en plus longues de non droit, en matière de séjour et de droit de santé. Lors de ces périodes, les seules solutions sont alors des structures de soins spécifiques ou caritatives, sous dotées et souvent saturées : urgences hospitalières, PASS, dispensaires associatifs.

Voir infra.

¹⁴ Réforme Buzyn : Articles 264 et 265 de la Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 + Décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé + Décret n° 2019-1468 du 26 décembre 2019 relatif aux conditions permettant de bénéficier du droit à la prise en charge des frais de santé pour les assurés qui cessent d'avoir une résidence régulière en France + Décret n° 2020-1325 du 30 octobre 2020 relatif à l'aide médicale de l'Etat et aux conditions permettant de bénéficier du droit à la prise en charge des frais de santé pour les assurés qui cessent d'avoir une résidence régulière en France + Décret n° 2020-715 du 11 juin 2020 relatif à la consultation du traitement de données VISABIO

Circulaire Cnam n° CIR-34/2020 du 15/12/2020

Une mainmise croissante du ministère de l'Intérieur sur la santé des étrangers

De plus, on voit une influence grandissante du ministère de l'Intérieur sur les questions relative à la santé des étrangers ; nos associations en voient les effets quotidiennement. Ci- dessous quelques illustrations.

Le droit au séjour pour les étrangers malades

On notera que le passage du contrôle médical des ARS (ministère de la Santé) au service médical de OFII (ministère de l'Intérieur) a conduit à une baisse très significative du taux d'accord¹⁵.

Dernièrement : l'expérimentation des « rendez-vous santé » à l'OFII pour les demandeurs d'asile

Dans le cadre du nouveau « Plan vulnérabilité asile », a débuté une expérimentation de « rendez-vous santé » pour les demandeurs d'asile, assurés par le service médical de l'OFII dans 3 territoires : Marseille, Toulouse et Strasbourg. Si un véritable bilan de santé est demandé de longue date par les associations pour les bénéficiaires de l'AME et les demandeurs d'asile, ceux-ci ne sauraient se faire dans le cadre d'une médecine de contrôle. Or le service médical de l'OFII, organisation sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, est bien dans le cadre d'une médecine de contrôle, et non de prévention ou de soins¹⁶.

Les expulsions à répétitions des habitats informels, campements et bidonvilles

Voir note 'hébergement' transmise par Romeurope.

Des organismes de protection sociale enrôlés dans le contrôle du séjour, sous le contrôle du ministère de l'Intérieur

Les transmissions d'information entre les caisses et les préfetures sont anciennes, mais jusque-là, elles consistaient en des demandes des caisses en ce qui concerne la régularité de séjour des personnes s'adressant à elles. Ces échanges ont pris un tour massif, notamment avec l'accès automatisé aux fichiers des ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères (AGDREF2, Visabio...), mais il remonte de plus en plus de situations où les caisses donnent des informations aux préfetures qui peuvent être préjudiciables aux étrangers concernés, ce qui ne peut que conduire de plus en plus les étrangers en situation administrative précaire à ne pas faire valoir leur droit.

Par ailleurs, alors que pendant longtemps, les textes réglementaires (décrets, arrêtés) relatifs à la protection maladie (assurance maladie, AME...) et aux prestations sociales (prestations familiales, aides au logement, inscription à Pôle emploi...) relevaient uniquement des ministères en charge des Affaires Sociales (ou de l'Emploi), désormais ces textes réglementaires, dès lors qu'ils touchent aux

¹⁵ Taux d'accord : ARS 75 à 80% jusque 2014 (pour 40.000 avis annuels), puis OFII 55% (2017-2019) (pour 30.000 avis annuels dont 45% 1ère dem et 9% mineurs) ; Nombre de personnes protégées : de 30.0000 à 15.000 personnes ; Premières délivrances de 1er TS pour soins de 6000/7000 avant 2016, à 4000/5000 depuis 2017 ; Une dégradation notamment pour les pathologies très représentées (dont les pathologies psy - taux accord 33% sur 2017-2019- et aussi pour le VIH - 5,6% avis défavorables) et pour les nationalités les plus représentées notamment l'Algérie.

¹⁶ Article 100 du Code de déontologie médical et article R4127-100 du Code de la santé publique : un médecin exerçant la médecine de contrôle ne peut être à la fois médecin de prévention ou, sauf urgence, médecin traitant d'une même personne.

étrangers et notamment aux titres et documents pour l'accès à telle ou telle catégorie de prestation, sont au mieux co-signés par le ministre de l'Intérieur, voire par lui seul¹⁷.

Cette évolution s'inscrit dans un mouvement commencé il y a une quinzaine d'années conduisant à placer davantage dans une logique de contrôle ce qui concerne les personnes étrangères, y compris les domaines touchant à la santé et aux conditions de vie :

- Passage au sein du ministère de l'Intérieur de ce qui relevait auparavant des ministères sociaux (Direction de la population et des migrations, OFII...).
- Transfert des dispositifs des codes sociaux (code du travail, code de l'action sociale et des familles...) au Ceseda dans une logique de contrôle et avec réduction des garanties (par exemple depuis le transfert à partir de 2015 des prestations pour les demandeurs d'asile (aujourd'hui l'ADA) et de leur hébergement).

Plus généralement, les échanges avec nos interlocuteurs du ministère de la Santé et des Affaires Sociales (DSS notamment) nous démontrent que, de façon croissante, ceux-ci se positionnent en situation de subordination aux positions du ministère de l'Intérieur dès qu'il s'agit de personnes étrangères, y compris pour les domaines relevant formellement de leur seule compétence (prestations du code de la sécurité sociale) ce qui n'était jamais le cas il y a encore une dizaine d'années.

Enfin, cette mainmise de l'Intérieur sur le social se traduit également sur le terrain par de plus en plus de remontées faisant état de pratiques d'agents de caisse répondant et participant activement aux besoins de la préfecture.

Le social et la santé devraient être sanctuarisés des considérations policières.

Contrôle autour des lieux de soins

Régulièrement, remontent des situations où des forces de police contrôlent aux abords des lieux de soins. Si ces situations sont heureusement très rares en général, les associations présentes sur le terrain en Guyane et à Mayotte (la Cimade, Médecins du monde, Comede...) dénoncent les contrôles policiers quotidiens aux abords des lieux de soins (dispensaires, pharmacies, ...).

La dernière réponse de la Préfecture de Mayotte à ce sujet (en mars 2021) est qu'aucune sanctuarisation n'est possible, mais que les forces de police sauront faire preuve de discernement. Pourtant, et pour prendre l'exemple le plus récent, le 9 juillet dernier, dans le quartier de Passamaity (commune de Mamoudzou), plusieurs agents de la Police aux Frontières, chargés de la lutte contre l'immigration clandestine, se sont placés à proximité du camion de vaccination anti-Covid.

Changement de tutelle des Directions départementales interministérielles, désormais sous l'autorité du Préfet / ministère de l'Intérieur (et non plus du premier ministre)

Décret n° 2020-1050 du 14 août 2020 modifiant le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

¹⁷ A titre d'exemple aisément vérifiable, le dernier décret qui a modifié la liste des titres et documents attestant de la régularité du séjour pour les prestations familiales et les aides au logement (article 4 du décret n° 2016-253 du 2 mars 2016) n'était même pas signé par le ministre en charge des prestations familiales mais par les seuls ministres de l'Intérieur et Premier ministre.

III - Quelle est votre analyse des différents dispositifs, aides et prestations mis en place (AME, PUMa, C2S, PASS, EMPP, DSUV, etc.) ? S'articulent-ils bien entre eux, et avec ceux mis en place par les associations ? Sont-ils bien connus et lisibles pour les personnes exilées ?

Restrictions de l'accès aux droits, de la réglementation et des pratiques

- On assiste à des restrictions croissantes des droits (AME, PUMA, C2S) depuis la dernière réforme de 2019, et une complexité non moins croissante pour l'accès à ces droits. Le système est de moins en moins lisible, y compris par les professionnels sociaux, qui ont de plus en plus de difficultés à accompagner les personnes.
 - ⇒ **Une partie de plus en plus importante des étrangers se retrouvent dans des périodes de plus en plus longues sans droit à une protection maladie.**
 - ⇒ Le premier confinement a commencé tout juste trois mois après l'adoption d'une réforme très régressive sur les droits de santé des étrangers fin 2019, instaurant notamment des délais de carence de trois mois pour les demandeurs d'asile et les personnes en situation irrégulière avant d'accéder à une couverture maladie (voir encart ci-dessous). Elle fut adoptée malgré les alertes et mobilisations de nombreuses institutions, de travaux universitaires, de soignants, de parlementaires, d'acteurs associatifs qui dénonçaient ses effets délétères [MdM, 2020]. Dès sa mise en œuvre elle est apparue comme allant à l'encontre des enjeux de santé publique, en pleine pandémie mondiale.
 - ⇒ Cette réforme est un recul supplémentaire dans l'accès aux droits et aux soins des étrangers indépendamment de leur situation administrative. Elle fragilise l'ensemble du système de maintien de droits, rend quasiment impraticable le passage d'un système de couverture sociale à un autre, réduit le panier de soins des bénéficiaires de l'AME durant les neuf premiers mois de leurs droits, et menace la santé financière des hôpitaux.
 - ⇒ Toutes ces nouvelles règles sont génératrices d'une complexité inouïe, pour les personnes elles-mêmes mais également pour celles qui les accompagnent dans leurs démarches d'accès aux droits et aux soins. En 2020, 70,1 % des personnes reçues dans les Caso n'avaient pas de couverture maladie effective alors qu'elles y avaient théoriquement droit¹⁸ ; et parmi uniquement les personnes relevant théoriquement de l'AME, 81,8 % n'avaient aucune couverture maladie.

¹⁸ MdM ne se substitue pas au droit commun et lorsque la personne dispose d'une couverture maladie, MdM oriente, dans la mesure du possible, les personnes rencontrées vers les structures de droit commun existantes.

Que prévoit la réforme de 2019 ?

1. L'instauration d'un délai de carence de trois mois avant l'affiliation des demandeurs d'asile au régime général d'assurance maladie

Depuis la mise en place de ce délai de carence au 1^{er} janvier 2020¹⁹, les demandeurs d'asile majeurs²⁰ doivent désormais attendre trois mois sur le territoire²¹ avant d'avoir droit à l'assurance maladie. L'accès aux soins ne leur est pas en théorie totalement fermé ; bien qu'en situation régulière ils peuvent être pris en charge mais uniquement à l'hôpital, à la Pass ou au titre des soins urgents et vitaux (DSUV) (autrefois réservés aux personnes sans droit ouvert).

Il s'agit là d'un recul historique pour l'accès à la santé des demandeurs d'asile, exposés à des vulnérabilités psychiques et somatiques fortes qui ne pourront pas être prises en charge dès le dépôt de leur demande d'asile comme cela était le cas auparavant. L'attente de 3 mois, avant l'ouverture des droits à la sécurité sociale, vient s'ajouter le plus souvent aux longs délais d'entrée dans la procédure de demande d'asile elle-même. De plus, les demandeurs d'asile n'ont plus droit à la carte vitale depuis 2017, ce qui complique en pratique l'accès aux soins (médecins, pharmaciens) et qui est un facteur de refus de soins.

C'est à ce titre que, dès février 2020, deux collectifs inter-associatifs, l'Observatoire du droit à la santé des étrangers (ODSE) et la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) ont déposé un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre le décret relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé (contentieux toujours en cours).

2. L'instauration d'un délai de résidence en situation irrégulière de trois mois

Applicable à toute demande d'AME déposée à partir du 1^{er} janvier 2020, cette mesure exige désormais d'être en situation irrégulière pendant trois mois en France pour déposer une demande d'AME. Ainsi, la simple présence en situation régulière depuis plus de trois mois – mesure de restriction qui avait été introduite au 1^{er} janvier 2004 - ne suffit plus.

Cette mesure vient complexifier l'accès à l'AME et de nombreuses questions se posent toujours. La circulaire 34/2020²² de la Cnam précise les modalités de contrôle de l'irrégularité du séjour, notamment via la consultation du fichier Visabio, mais cela ne peut couvrir les réalités et spécificités de l'évaluation du droit au séjour des ressortissants communautaires pour lesquels un texte d'application est toujours fortement attendu²³.

La conséquence directe de ces mesures est un allongement de la période pendant laquelle les personnes ne peuvent que s'adresser aux Pass ou aux structures associatives qui dispensent des soins

¹⁹ Décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé.

²⁰ Les demandeurs d'asile mineurs ne sont pas concernés par ce délai de carence et peuvent être immédiatement affiliés.

²¹ Circulaire de la Cnam, CIR-7/2020 : <http://www.mediam.ext.cnamts.fr/amel/cons/CIRCC/2020/CIR-7-2020.PDF>

²² Circulaire de la Cnam CIR-34/2020 <http://www.gisti.org/IMG/pdf/cir-34-2020.pdf>

²³ A l'heure de l'écriture de ce rapport, en mai 2021.

gratuits, et ce jusqu'à l'ouverture des droits. Cela alimente ainsi la pression à laquelle ces structures sont soumises et renforce la stigmatisation des plus précaires. En compliquant fortement et en restreignant les possibilités d'accès aux droits, ces mesures sont des facteurs puissants de renoncement et de refus de soins, et sont génératrices de déficit budgétaire hospitalier [MdM, 2021].

La mise en œuvre entière de cette réforme régressive a été organisée par le décret du 30 octobre 2020 adopté le jour même du deuxième confinement²⁴. Son adoption par le ministère de la Santé et des Solidarités a suscité une incompréhension de certains acteurs institutionnels, associatifs, autorités indépendantes, acteurs soignants et sociaux,²⁵ alors que ce même ministère est chargé d'encadrer le soin et la lutte contre la crise de la Covid-19.

Ce décret précise les trois mesures détaillées ci-dessous.

3. L'instauration d'un délai de carence de neuf mois avant l'accès au panier de soins complet de l'AME

Depuis le 1^{er} janvier 2021, les bénéficiaires du dispositif devront désormais attendre 9 mois d'ancienneté d'AME avant d'avoir droit à certains soins tels que des prothèses de genou ou d'épaule ou encore la pose d'implants auditifs ; pour obtenir la prise en charge de ces soins avant ces 9 mois exigés, les professionnels hospitaliers devront faire une demande d'entente préalable à la sécurité sociale, procédure chronophage pour des professionnels déjà surchargés.

4. L'obligation de dépôt physique en caisse primaire d'assurance par tous les primo-demandeurs d'AME

Après avoir été repoussée par deux fois en raison de la crise sanitaire, cette mesure impliquera que les personnes demandant l'AME pour la première fois devront déposer physiquement leur dossier dans les CPAM, auprès d'une maison de services au public, ou, dans le cadre d'une prise en charge dans leurs services, depuis un établissement de santé ou une permanence d'accès aux soins de santé²⁶. Sont exemptés de cette exigence de dépôt physique les MNA, les personnes en situation de handicap ou placées sous curatelle ou sous tutelle.

Vu le contexte et l'accueil encore dégradé dans certaines caisses, l'Etat a finalement décidé, in extremis et sous la pression des acteurs de terrains²⁷, le report de l'application de cette mesure une première fois au 2 juin 2021 puis jusqu'au 15 novembre 2021.

Les associations, déplorent cette mesure et craignent l'impact prochain de sa mise en œuvre. Les CPAM ont pour mission d'accueillir et d'accompagner tout demandeur dans ses démarches, et ce quelles que soient sa situation et ses vulnérabilités. Mais en pratique, les agents de premier accueil des CPAM, des caisses, n'aident pas ou très peu les personnes à constituer et remplir leurs dossiers dits complexes en raison de l'organisation du travail et par manque de temps. Les associations ont pu recueillir des témoignages de pratiques dissuasives parfois brutales d'accueil et de refus de dossiers.

²⁴ Décret n° 2020-1325 du 30 octobre 2020 relatif à l'aide médicale de l'Etat et aux conditions permettant de bénéficier du droit à la prise en charge des frais de santé pour les assurés qui cessent d'avoir une résidence régulière en France.

²⁵ Communiqué de presse « Face à la deuxième vague du Covid-19, le gouvernement ne peut pas restreindre l'accès aux soins des personnes étrangères », 12 novembre 2020. <https://www.odse.eu.org/spip.php?article212>

²⁶ Les établissements de santé répondent à une définition et un cadre légal strict. Pour plus d'information : <https://www.vie-publique.fr/fiches/37864-definition-dun-etablissement-de-sante-art-l6111-1-csp>

²⁷ Communiqué de presse de l'ODSE, *La fin de la trêve dans l'accès aux soins*, 17 février 2021. Analyse de l'ODSE, *Que prévoit le décret du 30 octobre 2020 relatif à l'aide médicale de l'Etat ?*, 16 novembre 2020.

De nombreux demandeurs doivent de fait être accompagnés par des structures associatives pour arriver à déposer leur dossier et répondre aux exigences des caisses.

De plus, il semble que peu voire pas de moyens supplémentaires seront alloués à l'Assurance maladie pour assurer l'accueil physique de ces personnes dans de bonnes conditions ; on peut ainsi craindre de longs délais d'attente ou des difficultés pour avoir accès même à un premier accueil dans une CPAM, avec ou sans rendez-vous.

Dans ce nouveau cadre, les associations ne pourront plus faire le travail d'intermédiation administrative qu'elles réalisent avec les personnes concernées (conseil et accompagnement des demandes d'AME dans toutes les étapes de la procédure). Or, ce travail est devenu crucial et essentiel pour obtenir des droits face à une réglementation de plus en plus complexe. Les personnes non accompagnées par une association ou une Pass ont toutes les peines du monde à faire accepter leur demande.

5. La réduction de la période de maintien de droits

La loi de finances votée fin 2019 prévoit que tous les étrangers qui perdent leur droit au séjour (déboutés du droit d'asile, fin de titre de séjour...) et qui deviennent donc en situation irrégulière, voient une réduction de leur période de maintien de droits à l'assurance maladie, de 12 à 6 mois²⁸. Cette mesure constitue déjà un recul majeur et impactant car elle concerne environ 800 000 personnes dont les étrangers en situation régulière, qui sont de plus en plus maintenus dans la précarité administrative avec des titres de séjour d'un an devant être renouvelés chaque année. Elle a aussi pour conséquence pratique, encore aujourd'hui, de bloquer le passage des droits de sécurité sociale à ceux de l'AME, et de maintenir les personnes avec une couverture maladie partielle, le temps que le contrôle de la régularité du séjour soit effectué et que leurs droits de sécurité sociale de base soient fermés.

Le décret du 30 octobre 2020 a encore aggravé la situation, puisque le maintien de droit est réduit à deux mois après l'expiration du titre de séjour, pour les personnes ayant une Obligation de quitter le territoire français (OQTF) dite « définitive »²⁹. Cette mesure aura également d'importantes conséquences pour l'accès aux soins des personnes, car les professionnels de santé, hospitaliers et libéraux, n'auront plus de visibilité sur les droits effectifs ou non de leurs patients, et donc sur leur paiement. Cela concerne également les demandeurs d'asile.

Non-respect des règles de transparence administrative par la CNAM :

La Caisse nationale d'assurance maladie refuse de rendre public les instructions qu'elles dénomme « Lettres au réseau ».

Ces lettres donnent les instructions aux caisses et servent de base pour les instructions aux agents chargés d'appliquer la réglementation en matière de traitement des dossiers et d'ouverture des droits à la protection maladie.

²⁸ Cette mesure s'applique à toutes les personnes dont la date d'expiration des documents de séjour est postérieure au 31 décembre 2019.

²⁹ Cette notion d'OQTF « définitive » étant sujette à interprétation, cette mesure risque de s'appliquer à des situations qui ne devraient pas y être soumises.

Or la CNAM, dans ces lettres réseaux, fait souvent des interprétations des textes (voire crée des normes), parfois abusives – le cadre réglementaire concernant la protection sociale et le séjour des étrangers étant d’une complexité inouïe. S’agissant de normes, elles devraient être accessibles aux usagers. Ces lettres réseaux ne sont pourtant pas rendues publiques ni communiquées aux associations et autres acteurs chargés d’accompagner les usagers dans l’ouverture de leurs droits. Les associations ont ainsi appris incidemment, et avec grand retard, que des lettres définissaient des règles clés non-incluses dans les textes légaux ou ministériels sur la modification de la frontière entre AME et assurance maladie, sur la prolongation des droits à la Complémentaire-CMU, sur l’accès à la carte vitale des demandeurs d’asile, et plus récemment sur les pièces exigées pour les ressortissants européens inactifs.

Depuis plusieurs années l’Observatoire du Droit à la Santé des étrangers dénonçait cet état de fait et demandait une indispensable transparence administrative et la publication de ces lettres réseaux.

En mai 2019, l’ODSE avec l’UNIOPSS, la Fédération des Acteurs de la Solidarité et le Secours Catholique, écrivaient **une lettre ouverte** au directeur général de la CNAM, pour alerter à nouveau et exiger cette transparence administrative indispensable à l’accès aux droits des usagers et au travail d’accompagnement réalisés par nos associations (voir le courrier en annexe).

En juin (6 et 7 juin), elles saisissaient l’occasion pour se **mobiliser lors d’un colloque organisé par la CNAM** avec l’ODENORE sur « *Renoncement et accès aux soins, de la recherche à l’action* » pour alerter publiquement sur cette opacité administrative, véritable facteur de blocage dans l’accès et la continuité des droits des personnes précaires.³⁰

A l’occasion de ce colloque, le directeur de la CNAM s’est engagé publiquement à diffuser ces lettres réseaux, et on a vu apparaître quelques circulaires intéressantes sur le site Ameli. Mais, outre que peu de circulaires sur l’application du droit ont été mises en ligne, plus globalement les lettres réseaux sont toujours secrètes et on constate une régression dans ce domaine, ce qui est particulièrement préjudiciable aux personnes migrantes en précarité et aux acteurs les accompagnant pour leur accès à la santé.

Des risques majeurs d’une dématérialisation à outrance des services publics

Extrait du rapport de l’Observatoire de l’accès aux soins de Mdm 2020, pp61-62. :

« La dématérialisation connaît un puissant coup d’accélérateur avec la crise sanitaire. Et pourtant, en 2019, le Défenseur des droits alertait déjà sur les dérives et les risques d’une dématérialisation excessive et guidée par de seuls impératifs budgétaires, face à l’objectif déjà défini par l’Etat d’une dématérialisation de l’ensemble de services publics d’ici 2022 [DDD, 2019].

Concernant les caisses primaires d’assurance maladie, des box dits « *d’urgence* » auraient été mis en place pour offrir outre la voie dématérialisée une voie classique d’accueil du public. Le constat des équipes MdM et de ses associations partenaires³¹ est malheureusement que toutes les caisses n’en

³⁰ <https://www.odse.eu.org/spip.php?article164#nb1>

³¹ A l’heure de la rédaction de ce rapport, ces box sont toujours non cartographiés voire dysfonctionnels (avril 2021).

sont pas dotées, et que lorsqu'elles le sont, leur activité ne répond pas aux exigences d'un service public. Par exemple, des personnes ont été invitées par les agents de ces box à joindre le 3646 pour prendre rendez-vous n'étant pas eux-mêmes habilités à le faire.

La voie dématérialisée ne peut donc pas constituer la seule solution : elle n'est pas adaptée à tous les publics, notamment pour les personnes ayant des problèmes d'accès et de maîtrise du numérique et/ou de la langue. La barrière de la langue représente ainsi un obstacle à l'accès aux soins pour 17,6 % des personnes reçues lors de leur première visite au Caso en 2020 (*tableau 5*).

En parallèle, la voie téléphonique aurait dû être facilitée, des moyens supplémentaires aurait dû lui être alloués ; mais au contraire, malgré les incessantes alertes des associations à ce sujet, et malgré les annonces de gratuité pour le mois de juillet 2020, la ligne téléphonique 3646 de l'assurance maladie est restée payante, jusqu'à ce jour. Cela constitue une véritable anomalie, de plus en plus bloquante au fur et à mesure que cette voie devient incontournable. Le 3646 payant constitue un obstacle financier à l'accès à l'information et aux droits, ligne de surcroît souvent saturée.

La généralisation et l'accélération de la dématérialisation des procédures par les administrations (procédures en ligne, prises de rendez-vous en ligne, nécessité de scanner des documents...), constituent un facteur d'inégalités d'accès pour les personnes précaires, les éloignant du droit commun et laissant à la charge des associations l'information et l'accompagnement de ces personnes [DDD, 2019].

Témoignages recueillis par l'équipe de **Nice** sur les difficultés rencontrées au niveau de la CPAM et notamment dans l'utilisation de la plateforme téléphonique de l'assurance maladie (3646) :

« Certains nous ont dit avoir été reçus après avoir pris rendez-vous auprès de l'accueil »

« D'autres, au contraire, nous ont dit que l'accueil a refusé de leur donner un rendez-vous. »

« Les interlocuteurs du 3646 nous disent qu'il est impossible d'être reçu ... »

« Ces mêmes interlocuteurs conseillent de poster les dossiers de demande de couverture maladie, d'autres au contraire, disent de ne pas les poster. »

« Nous rencontrons des difficultés dans l'utilisation de l'adresse mail dédiée au dépôt des dossiers de demande d'ouverture des droits. »

[Programme de Nice, 2020]

Les associations craignent un durcissement des barrières à l'accès à l'AME en raison de deux choses : d'une part la poursuite de la politique de dématérialisation de l'assurance maladie, et d'autre part la mise en œuvre de l'obligation de déposer physiquement sa première demande d'AME, prévue au 3 juin 2021. Elle fait, en effet, craindre à l'avenir un « *goulot d'étranglement* » pour les demandeurs d'AME, si ces derniers devaient obligatoirement prendre un rendez-vous par téléphone ou sur une plateforme internet. Ce type de dysfonctionnements bloque l'accès même au service public, et rend invisibles les files d'attente. Cela a été observé pour l'accès aux préfectures dans plusieurs régions, et condamné par le juge suite à un contentieux fait par la Cimade³². »

³² Conseil d'Etat. Décision n° 435594 [Internet]. n° 435594 juin 10, 2020. Disponible sur: <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-06-10/435594>

DDD, Décision 2020-142 du 10 juillet 2020 relative aux difficultés résultant de procédures dématérialisées rencontrées par des personnes étrangères pour déposer leur demande d'admission au séjour.

Des dispositifs de prise en charge spécifiques sous dimensionnés

Les capacités des dispositifs permettant un accès aux soins pour ces publics sans droits ouvrables **sont limitées**. Malgré l'engagement de nombre de ces professionnels et bénévoles, ils sont **souvent saturés** : c'est le cas des PASS, des EMPP, des PMI, des centres de soins associatifs gratuits pour les patients.

Les Pass se retrouvent souvent dans la position, de fait, de faire un tri pour l'accès aux soins des personnes sans droits ouvrables à l'hôpital ; la logique gestionnaire hospitalière est un puissant facteur de report, de restrictions voire de refus de soins pour les étrangers en grande précarité³³. De plus en plus de soins sont conditionnés par les Pass à leur paiement préalable (ou au paiement d'une provision) ou, alors que la personne pense que les soins qu'elle a reçus à la Pass ou via la Pass lui ont été prodigués sans frais, elle reçoit quelques semaines plus tard une facture, en particulier pour les examens fait dans le service de l'hôpital où le soignant de la Pass a envoyé la personne.

Le caractère inconditionnel des soins et leur gratuité dans les Pass devrait être garanti.

- **Un enjeu majeur réside dans le financement des soins des personnes étrangères sans droits ouvrables :**
 - ⇒ Le financement des lieux de soins accueillant inconditionnellement et sans frais les personnes quels que soit leur statut administratif : en principe à ce jour les Pass, les PMI, les EMPP, les centres de soins associatifs.
 - ⇒ Le budget du FSUV³⁴, fixé chaque année par la loi de finances (montant stable depuis des années alors qu'une augmentation est à prévoir avec la restriction organisée par la réforme de 2019/ report sur ce dispositif financier humanitaire d'urgence).
 - ⇒ En l'absence de tout droit ou des dispositifs cités plus haut le coût des soins doit alors être assumé soit par les patients eux-mêmes, le plus souvent insolubles, soit alors par l'établissement de santé : l'absence de protection maladie des personnes a ainsi en pratique un impact important sur les finances hospitalières. Elle alimente le déficit hospitalier.
- **Un enjeu important réside aussi dans la définition des missions des dispositifs de soins spécifiques (PASS, EMPP, PMI...)** : les textes règlementaires doivent clairement affirmer ou réaffirmer leur mission d'accueil et d'accès aux soins pour tous les publics en grande précarité quel que soit leur statut administratif.

³³ Médecins du monde : « *Les difficultés rencontrées par des professionnels de Pass dans la prise en charge des populations en situation de précarité. Enquête qualitative auprès des professionnels de trois Permanences d'accès aux soins de santé en France en 2018* », mars 2021, 91 p.

³⁴ Dispositif financier prévu uniquement pour les soins jugés urgents à l'hôpital, c'est-à-dire « dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou de l'enfant à naître, les soins destinés à éviter la propagation d'une pathologie, tous les soins de la femme-enceinte et du nouveau-né, notamment les examens de prévention réalisés durant et après la grossesse et l'accouchement, ainsi que les interruptions de grossesse (volontaires ou pour motif médical). La délivrance de médicaments postérieurement aux soins effectués dans l'établissement peut également être prise en charge dans le cadre des « soins urgents », à condition qu'ils aient été prescrits par un médecin de l'établissement lors de la délivrance de ces soins »³⁴. Peuvent en bénéficier les personnes sans titre de séjour ne relevant pas de l'AME, et désormais les demandeurs d'asile ayant un délai de carence de trois mois. Les personnes sous visa touristique n'y ont pas droit.

IV - Les problématiques sanitaires spécifiques de certains publics (femmes migrantes, mineurs) sont-elles bien prises en compte ?

Mineurs non accompagnés

L'accès aux soins des mineurs non accompagnés (MNA)

- **Un état de santé souvent dégradé**

Parce qu'ils ont fait l'expérience de parcours migratoires parfois longs, éprouvants et dangereux et qu'ils ont dû survivre dans des conditions de forte précarité lors du trajet ou à leur arrivée en France, les enfants et adolescents non accompagnés constituent un public fragilisé, surexposé à des risques sanitaires et aux troubles post-traumatiques et présentent un état de santé souvent dégradé :

- Sur le plan de la santé somatique, nous constatons la prévalence de certaines pathologies telles que l'hépatite B, la tuberculose ou les parasitoses mais aussi un état de santé général souvent dégradé par la prévalence notamment des problèmes respiratoires, gastroentérologiques, dermatologiques ou dentaires.
- Sur le plan de la santé psychique, nombre d'entre eux sont particulièrement exposés aux troubles anxieux en réaction à leur situation actuelle (isolement, absence de perspectives, perte de repères, sentiments d'insécurité, violences institutionnelles) qui se traduisent par d'autres symptômes : dépression, anxiété, troubles du sommeil, troubles du comportement, souffrance psychique, conduites à risque, états dissociatifs, etc. Ils sont également exposés au syndrome de stress post traumatique en raison des motifs de leur départ (perte d'un ou des deux parents, violences intrafamiliales, guerres...) et des séquelles de leur trajet migratoire (victimes de violences ou témoins de scènes violentes...).

Les mêmes constats sont observés par le Haut Conseil de la Santé Publique, dans un avis publié en 2019³⁵ ainsi que lors d'une enquête sur l'état de santé des patients se déclarant MNA et non reconnus mineurs au sein de la permanence d'accès aux soins de santé (PASS) de l'Hôtel-Dieu³⁶.

Ces prévalences sont en lien avec des pathologies infectieuses endémiques au sein des pays d'origine. Mais elles sont aussi liées aux raisons de leur départ, à leur parcours migratoire ponctué de violences et à leurs conditions de vie une fois arrivés en France, qui constituent, entre autres, un frein à l'accès aux soins.

- **Un accès aux soins souvent limité et inadapté**

Les MNA présentent souvent un besoin très important de prévention (éducation à la santé, dépistage, rattrapage vaccinal complet, etc.) mais également de soins curatifs immédiats et thérapeutiques, ainsi que le besoin impérieux d'être soutenus dans leurs parcours de soins. Pourtant, aujourd'hui ces enfants sont avant tout considérés sous l'angle de leur situation administrative. Dans le cas des MNA, c'est la question du repérage des besoins en santé qui interpelle : dès la phase de premier accueil (également appelée recueil provisoire d'urgence ou mise à l'abri), la prise en charge en santé est

³⁵ Haut Conseil en Santé Publique, [Avis relatif au bilan de santé des enfants étrangers isolés](#), 7 novembre 2019.

³⁶ Anne Hourdet et coll, [État de santé des patients se déclarant mineurs non accompagnés et non reconnus mineurs : enquête rétrospective au sein de la Permanence d'accès aux soins de santé de l'Hôtel-Dieu](#), Bulletin épidémiologique hebdomadaire n° 27, 13 octobre 2020.

largement défailante. Elle se limite le plus souvent à une radio pulmonaire ainsi qu'aux soins urgents, et la santé mentale n'est pas prise en compte. Les parcours de soins sont chaotiques, la rupture dans la continuité des soins fréquente.

Nous observons :

- Aucune attention portée à la santé des MNA primo-arrivants lors du premier temps d'accueil : aucune prise en compte de l'état de santé au moment de l'évaluation de la minorité et de l'isolement, pas d'ouverture systématique de droits à l'assurance maladie (PUMa) et à la complémentaire Santé Solidaire (C2S), pas de bilan de santé complet systématique pourtant prévu par le décret n°2019-670 du 27 juin 2019 ;
 - Absence courante de soins préventifs (éducation à la santé, prévention, vaccination...) ;
 - Repérage tardif de leurs besoins en santé et retard dans leurs accès aux soins (méconnaissance des droits et des structures, complexité des démarches, barrière de la langue, délais d'attente dans les structures de droit commun...);
 - Prise en charge dans des structures inadaptées (urgences, PASS adultes...)
 - Pas de recours systématique à l'interprétariat professionnel alors même que la barrière linguistique est un obstacle majeur à l'accès aux soins, tout particulièrement aux soins psychothérapeutiques ;
 - Prise en charge de la santé mentale dans le droit commun complexe et difficile à mettre en œuvre (inexistence de lieux d'accueil accessibles et adaptés aux MNA, saturation des services publics, absence de prise en charge adaptée sur la question de l'exil, de la transculturalité et du traumatisme rendent les prises en charge extrêmement difficiles) ;
 - Parcours de soins compromis en l'absence d'autorisation parentale et à défaut de protection maladie.
- **Les MNA non reconnus comme tels par les départements, un statut qui fait obstacle à l'accès aux droits et aux soins**

Pour les MNA n'ayant pas été reconnus mineurs ou/et isolés par les Conseils Départementaux, le parcours de soins est d'autant plus complexe : ces jeunes passent souvent de longs mois à la rue sans protection, sans hébergement, sans suivi éducatif, sans accès à l'éducation, ou à la satisfaction de leurs besoins les plus vitaux (nourriture, vêture, hygiène...).

Ils vivent ainsi dans une situation d'extrême précarité le temps du recours devant le Juge des enfants (qui peut durer plusieurs mois voire un an) et se trouvent dans un entre-deux qui entrave leur accès aux droits et aux soins³⁷.

³⁷ Anne Hourdet et coll, *État de santé des patients se déclarant mineurs non accompagnés et non reconnus mineurs : enquête rétrospective au sein de la Permanence d'accès aux soins de santé de l'Hôtel-Dieu*, op. cit

En effet, parce que l'accès aux soins des MNA en France est conditionné à l'affiliation à une protection maladie et est soumis à l'autorisation donnée par les parents ou tuteurs légaux du mineur, le parcours de soins de ces enfants est particulièrement difficile :

- *Concernant l'affiliation à une protection maladie*

Seule l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) peut procéder à l'ouverture et au renouvellement des droits à l'assurance maladie. En conséquence, les jeunes dont la minorité est contestée et qui ne sont pas pris en charge par l'ASE peuvent uniquement bénéficier de l'AME, ce qui impacte par la suite leur accès effectif aux soins.

Cependant, si la circulaire N°DSS/2A/2011/351 du 8 septembre 2011 prévoit expressément qu'ils peuvent bénéficier de l'AME (alors même que celle-ci ne concerne que les étrangers en situation irrégulière – or les MNA qui ont engagé un recours ne devraient pas, de ce fait, être considérés comme majeurs et en situation irrégulière), paradoxalement les conditions de ressources et de présence ininterrompue de plus de trois mois, imposées aux adultes, ne sont pas exigées pour les MNA.

Les MNA non reconnus comme tels n'ont donc pas accès à la PUMa-C2S car ils ne sont pas pris en charge par l'ASE mais bénéficient de l'AME dans les conditions prévues pour les mineurs. Ce paradoxe met en lumière le statut administratif complexe de ces jeunes, qui est la source de très nombreux obstacles dans leurs accès aux droits et aux soins.

En outre, bien que l'accès à l'AME des MNA non pris en charge soit expressément prévu, des milliers de MNA restent sans couverture maladie : l'ouverture des droits reste compliquée en raison des difficultés d'accès à une domiciliation administrative et de la complexité des procédures de constitution du dossier de demande d'AME.

- *Concernant l'autorisation des parents ou tuteurs légaux*

Pour les actes médicaux, l'autorisation des parents ou tuteurs légaux est nécessaire. Or, par définition, les MNA n'ont pas de représentants légaux sur le territoire français. Bien que de nombreuses exceptions à l'exigence de ces autorisations parentales existent, elles restent largement méconnues des soignants et des structures de santé, occasionnant des refus voire des renoncements aux soins ainsi que des retards d'accès aux soins.

Afin d'améliorer la prise en charge en santé des MNA, le groupe de travail des coordinateurs régionaux des PASS a émis plusieurs propositions dans un document datant du 23 mai 2018, dans lequel il est proposé, entre autre, la réalisation d'un bilan de santé systématique, l'ouverture et le maintien des droits à une couverture universelle d'assurance complète (PUMa + C2S), le dépistage systématique de la souffrance et des troubles psychologiques et psychiatriques, le maintien des jeunes en recours dans les dispositifs de la protection de l'enfance jusqu'à l'épuisement des voies de recours, etc.³⁸.

³⁸ Groupe de travail des Coordinateurs Régionaux des PASS, [Propositions d'actions pour favoriser l'accès aux soins et à la santé des MNA](#), 23 mai 2018.

Femmes migrantes : extrait du [Rapport de l'Observatoire de l'accès aux soins de Mdm 2021](#)
(paru en sept 2021)³⁹ :

Augmentation des inégalités d'accès aux soins pour les femmes en situation de précarité

Si la pandémie affecte l'ensemble de la population, les femmes sont plus touchées par la pauvreté et pourraient donc être davantage exposées au virus : selon l'Insee, elles sont plus nombreuses à être à la recherche d'un emploi, à percevoir des salaires moindres que leurs homologues masculins et à vivre plus souvent seules avec leurs enfants⁴⁰.

Ces constats vont dans le sens des données collectées auprès des femmes reçues dans les Caso puisque 13,5 % d'entre elles vivaient seules avec un ou plusieurs enfants à charge contre 2,0 % des hommes en 2020. De plus, seules 10,2 % des femmes reçues dans les Caso en 2020 ont déclaré avoir eu une activité rémunérée contre 20,3 % chez les hommes.

Les conditions de vie des femmes enceintes sont particulièrement inquiétantes au regard de leurs risques d'exposition au virus puisque celles rencontrées dans les Caso étaient près de 90 % à être hébergées par des tiers, des associations (59,7 %) ou à vivre en squat, campement ou à la rue (27,6 %). De plus, neuf sur dix ne disposent pas de couverture maladie en France en 2020 (90,9 %).

Les femmes en situation de précarité sont ainsi particulièrement impactées tant sur le plan sanitaire que socio-économique avec un effet notable sur leur état de santé et leur accès aux services de santé. Les femmes enceintes reçues dans les Caso étaient déjà très peu suivies avant la crise, et celle-ci n'a pas amélioré cette tendance. En 2020, 55,5 % des femmes enceintes reçues dans les Caso ont indiqué ne pas avoir accès à des soins prénataux et 37,9 % d'entre elles présentaient un retard de suivi de grossesse (absence de suivi après 12 semaines d'aménorrhée).

En outre, près de 6 % des femmes enceintes ont fait une demande d'interruption volontaire de grossesse (IVG) lors de leurs consultations médicales généralistes ou gynécologiques en Caso (sachant que la prise en charge des IVG pendant la crise sanitaire a été rendue difficile du fait de la priorisation des interventions chirurgicales, du manque de masque au sein des centres de planification familiale et la fermeture de PMI dans certains territoires).

³⁹ [Observatoire de l'accès aux droits et aux soins 2020 | Médecins du Monde \(medecinsdumonde.org\)](#)

⁴⁰ Insee. Les inégalités femmes-hommes. 2019. <https://www.insee.fr/fr/information/3742237#etude0>

V - Pourriez-vous nous dresser un bilan de votre appréciation de la politique menée en faveur de ces populations dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 (distribution de masques, campagnes de tests et d'isolements, campagne vaccinale, etc.) ?

Nous vous proposons de vous reporter au rapport Covid de l'Observatoire de l'accès aux soins de Médecins du Monde, publié le 9 septembre.

***Et disponible en suivant ce lien :**

[Observatoire de l'accès aux droits et aux soins 2020 | Médecins du Monde \(medecinsdumonde.org\)](https://www.medicinsdumonde.org/observatoire-de-l-access-aux-droits-et-aux-soins-2020)

Un bilan inacceptable pour les mineurs non-accompagnés (MNA) en France

Le confinement

En pleine crise sanitaire, nos organisations médicales humanitaires [Médecins du Monde et Médecins Sans Frontières] n'ont pu que constater l'abandon par les conseils départementaux des adolescents en procédure pour faire reconnaître leur minorité et leur isolement. L'hébergement, l'accès aux soins et à la nourriture de ces mineurs ont plus que jamais reposé sur l'engagement des associations et collectifs citoyens, sans qu'aucune protection adaptée ne leur soit proposée par les pouvoirs publics.

En pleine pandémie, l'accès aux soins de santé et à la prévention de ces jeunes a été garanti par les associations. Du 15 mars au 15 mai à Paris, Médecins Sans frontières (MSF) et Médecins du Monde (MdM) ont réalisé près de 400 consultations médicales et plus de 730 consultations psychologiques, en partenariat avec le COMEDE, auprès de mineurs non-accompagnés (MNA) en recours.

Partout, le refus de reconnaissance de leur minorité par les conseils départementaux a servi de prétexte aux autorités pour se renvoyer la balle au détriment de leur santé.

En résultent de nombreux signalements par nos deux associations auprès des autorités départementales et judiciaires compétentes concernant des risques sanitaires, somatiques ou psychologiques.

Alors que les signalements auprès des conseils départementaux sont restés sans effet, la justice, saisie par les associations, s'est prononcée pour le placement et la protection de plus de 70 mineurs à Paris.

En dépit des risques sanitaires avérés et des alertes répétées, aucun hébergement digne et adapté n'a été proposé aux MNA en procédure. Médecins Sans Frontières a ainsi financé la mise à l'abri en hôtels de plus de 170 d'entre eux à Paris, Bordeaux et Marseille.

A Paris, 107 autres mineurs auraient passé le confinement à la rue sans l'intervention des hébergeurs solidaires et des associations Paris d'Exil, TIMMY - Soutien aux Mineurs Exilés, les Midis du MIE, La Casa et Utopia 56. Cette dernière a également hébergé une cinquantaine de mineurs à Rennes et à Tours. Dans le même temps, et dans plusieurs villes de France, les hébergements concédés par les pouvoirs publics ne l'ont été qu'après que des avocats et associations aient eu à saisir la justice.

A Paris, l'unique solution d'hébergement proposée l'a été après six semaines de confinement, dans un gymnase, inadapté aux consignes sanitaires, et pensé comme un sas pour réorienter ces mineurs vers les dispositifs pour adultes en situation de précarité. Ainsi, malgré les effets d'annonce, ce sont des centaines de mineurs qui sont restés à la rue en pleine crise sanitaire, en dépit des consignes de confinement.

L'accès à la nourriture des mineurs non accompagnés en recours a également été laissé à la charge des associations. A Paris, les Midis du MIE et TIMMY - Soutien aux Mineurs Exilés ont distribué à elles deux plus de 7 300 repas durant le confinement.

Dans la seule ville de Paris, Médecins Sans Frontières et Médecins du Monde ont accompagné 260 mineurs en recours sur les plans médical, psychologique, juridique et social durant la période du confinement, auxquels s'ajoutent la centaine d'autres suivie par les autres associations.

En dépit des annonces d'Adrien Taquet, Secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance, le 22 mars 2020⁴¹, nos associations de terrain⁴², ont constaté qu'une fois encore, les mineurs non accompagnés en recours ont été ignorés par les départements à qui il incombe pourtant de les protéger.

Pour les MNA à la rue, la période du confinement a été particulièrement éprouvante. Elle a aggravé la logique de survie de ces jeunes, pour qui la satisfaction des besoins essentiels est devenue impossible et épuisante du fait de la fermeture ou du changement des points d'accès habituels aux distributions alimentaires et aux douches. Elle a également été synonyme d'un profond sentiment de déshumanisation. La totalité de la population civile s'est confinée, laissant derrière elle des rues vides, dans lesquelles les MNA ont vécu dans la peur et le sentiment d'exclusion, parmi d'autres populations marginalisées, « confinées » dehors. Ils ont souffert d'angoisses massives et d'idées suicidaires et se sont retrouvés isolés et paralisés.

Pour les MNA qui ont bénéficié de l'hébergement d'urgence financé par MSF, le confinement a été synonyme d'anxiété massive, de troubles du sommeil, de troubles de l'attention et de troubles de la concentration. Le poids de l'éloignement des proches, des ruminations face à l'absence de perspective mais aussi du sentiment de préjudice sans compensation dû au temps qui passe et qui risque de rendre caduque la procédure en reconnaissance de minorité ont mis en péril les équilibres psychiques déjà fragiles des MNA⁴³. Ces constats vont dans le sens d'une autre étude portée par Médecins du Monde à Paris entre mars et mai 2020, qui a montré que le contexte de la crise sanitaire, et en particulier les mesures du premier confinement, ont changé la vie quotidienne des MNA et renforcé leur isolement. Les besoins en santé psychique étaient importants : du fait de l'isolement social amplifié pendant le confinement, la souffrance psychique déjà existante s'est vu renforcée ou additionnée à de nouveaux troubles (ruminations, hypocondrie, réminiscences traumatiques, symptômes dépressifs)⁴⁴.

L'accès à la vaccination contre le COVID-19

Si la loi n°2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire a permis de faciliter l'accès des MNA de plus de 16 ans au vaccin contre le COVID-19⁴⁵, elle n'a que partiellement résolu le problème posé par l'absence de représentant légal pour les MNA de moins de 16 ans. En effet, bien qu'elle stipule que pour les MNA de moins de 16 ans l'autorisation est délivrée « par le juge qui statue en urgence », en pratique ces derniers se déclarent incompétents en la matière, au motif qu'ils leur est impossible de prendre une telle décision avant d'avoir statué sur la minorité et l'isolement du jeune

⁴¹ Le 22 mars, Adrien Taquet, Secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance, avait déclaré qu'« évalué mineur ou majeur, chaque jeune qui le demande sera mis à l'abri » et que « les services de l'État et des départements sont mobilisés pour s'en assurer ».

⁴² Associations présentes sur le terrain à Paris auprès des mineurs non-accompagnés et faisant écho de ce bilan : Médecins Sans Frontières, Médecins du Monde, Paris d'Exil, les Midis du MIE, Utopia 56, TIMMY - Soutien aux Mineurs Exilés, La Casa.

⁴³ Médecins Sans Frontières et le Comede, *Vivre le confinement. Les mineurs non accompagnés en recours face à l'épidémie de COVID-19*, avril 2021.

⁴⁴ Observatoire de l'accès aux droits et aux soins dans les programmes de Médecins du Monde en France, [Les personnes en situation de précarité face à la pandémie de Covid-19](#), septembre 2021.

⁴⁵ Elle stipule « Par dérogation à l'article 371-1 du code civil, la vaccination contre la covid-19 peut être pratiquée, à sa demande, sur le mineur de plus de seize ans », article 1^{er}, H.

et par conséquent avant qu'une décision de placement ne soit prise. Alors que la mise en œuvre du passe sanitaire sera étendue aux mineurs âgés de 12 ans et plus au 30 septembre 2021, des milliers de MNA de moins de 16 ans restent exclus de la vaccination contre le COVID-19. **Ces difficultés d'accès à la vaccination pour les MNA, et donc au passe sanitaire, ont notamment des conséquences sur leur accès aux services de santé et pourraient engendrer des retards voire des refus de soins** : en effet, nous constatons déjà des blocages pour certains MNA que nous accompagnons lors de la prise de rendez-vous dans des services de santé pour le mois d'octobre.

VI - L'application de la circulaire du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles

Les éléments de réponse apportés aux questions ci-dessous se centrent principalement sur les enjeux de santé en lien avec la politique de résorption.

Il convient de se référer à la fiche thématique « campements » / bidonvilles/squats », élaborée par ACINA, le CNDH Romeurope, Médecins du Monde et le Secours catholique et adressée à la Commission d'enquête parlementaire le jeudi 22 juillet, pour disposer d'éléments globaux concernant l'application de l'instruction du 25 janvier 2018.

Si l'adoption de cette instruction a constitué une réelle avancée, elle reste trop peu mise en œuvre sur les territoires.

1) La circulaire encourage la mise en place de « *réponses différenciées en fonction des caractéristiques des personnes* », par l'instauration, notamment d'un « *diagnostic social et global initial* ». Dans quelle mesure cette disposition est-elle effectivement appliquée ? Comment ce bilan est-il réalisé ? Quel en est l'éventuel volet sanitaire ? Quelle analyse quantitative et qualitative en faites-vous ?

Lorsque des diagnostics sociaux sont réalisés, ils ne le sont généralement pas dès l'installation d'un site mais à partir du moment où une expulsion est prévue. Ils se bornent alors souvent à un recensement des personnes considérées comme vulnérables auxquelles une proposition de logement ou d'hébergement pourrait être faite. **D'après l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, il n'y a pas de diagnostic en amont d'une expulsion dans 90% des cas.**

Ce diagnostic, généralement réalisé par une association professionnelle mandatée par les pouvoirs publics, se base sur des entretiens menés avec l'ensemble des habitants d'un lieu de vie et devrait permettre de réaliser une évaluation globale de leur situation (configuration familiale, problématiques de santé, situation professionnelle, scolarisation des enfants, ouverture de droits sociaux, etc.) Il est censé améliorer la connaissance de la situation des habitants et ainsi faciliter la recherche de solutions ajustées, notamment en termes d'accès à une solution d'hébergement ou de relogement. **Néanmoins, même lorsqu'un diagnostic a été effectué, il arrive que celui-ci se limite à un simple recensement des personnes présentes** sur le lieu de vie et qu'il ne produise que peu d'effet pour préparer l'expulsion et l'organisation de solutions alternatives.

⇒ Il conviendrait d'interroger la DIHAL, les préfetures et les associations opératrices sur l'existence et le contenu de diagnostics sociaux initiaux sur les différents territoires.

Quel en est l'éventuel volet sanitaire ?

Le volet sanitaire devrait prendre en compte des éléments relatifs aux besoins :

- Les conditions de vie et d'accès aux besoins essentiels pouvant avoir un impact sur la santé (accès à l'eau, à des sanitaires, à l'électricité et au gaz, au ramassage des ordures) ;
- Le nombre de femmes enceintes, d'enfants, d'enfants en bas âge ;
- La connaissance des dispositifs de santé ;
- Les principaux problèmes de santé ;
- L'accès aux droits (couverture maladie).

Il devrait également interroger les ressources disponibles sur le territoire :

- L'offre de santé de proximité (curative et préventive)
- Les dispositifs d'accompagnement social, de médiation, d'interprétariat mobilisables
- Les associations intervenantes
- Les personnes ressources sur les lieux de vie.

Les freins à l'accès aux soins devraient également être identifiés (obstacles linguistiques, méconnaissance et complexité des droits et du système de santé, accueil au sein du système de santé, absence de droits ouverts).

Quelle analyse quantitative et qualitative en faites-vous ?

D'après la DIHAL⁴⁶, 36 sites auraient été résorbés en France entre 2019 et 2020 (lorsqu'une solution d'hébergement ou de logement est mise en place pour 66% des habitants). Sur la même période, 2533 personnes auraient ainsi accédé à une solution pérenne de logement ou d'hébergement. Il n'existe cependant pas de données quantitatives nationales sur la nature et la durée des solutions proposées.

La mise en œuvre de la politique de résorption reste insuffisante, dès lors qu'elle n'est pas contraignante, ne couvre pas l'ensemble des publics et des territoires (elle s'adresse aux citoyens européens uniquement, sur le territoire métropolitain), et dispose d'un budget insuffisant. A l'échelle locale, nous constatons une application inégale selon les territoires. Lorsque des stratégies existent, l'accompagnement social prévu est insuffisant, elles sont limitées à certains publics et lieux de vie et les solutions de logement proposées sont trop limitées. Nous constatons un manque d'impulsion par les pouvoirs publics sur certains territoires, et globalement un manque d'instances de coordination et de pilotages globales, des difficultés à intégrer les enjeux de santé, et une absence totale d'implication des personnes concernées.

2) La circulaire prévoit « que ce soit dans le cadre de programmes intégrés ou dans celui d'intervention sur les campements quand la situation s'y prête, des actions d'accompagnement et de médiation pourront être réalisées pour favoriser l'accès au droit commun et aux dispositifs suivants : en matière de santé, les (...) PASS, l'AME ou la PUMa, la PMI pour les enfants et les femmes enceintes ». Est-ce que ces actions d'accompagnement et de médiation sont effectivement mises en place ? Le cas échéant, quel bilan en tirez-vous ?

⁴⁶ Présentation lors du webinaire du 31 mai 2021 "Instruction du 25 janvier 2018 sur la résorption des bidonvilles : où en est-on 3 ans après !"

Des actions de médiation sont mises en place sur certains territoires (à Nantes par exemple). Avec la crise sanitaire, des dispositifs d'aller vers et la mobilité des structures de soins se sont développées sur les lieux de vie informels. La médiation en santé devrait être reconnue et valorisée comme une composante essentielle des interventions en santé à destination des habitants de squats et bidonvilles. Il conviendrait de renforcer la promotion et le financement de la mobilité des dispositifs de santé de droit commun (PASS, PMI).

3) Dans quelle mesure le « concours des ARS » mentionné par la circulaire s'organise-t-il sur le terrain ?

Dans le cadre des politiques locales de résorption, des espaces de coordination et de pilotage des actions de veille sanitaire devraient être créés et être co-animés par les ARS et les DDETS.

NOS RECOMMANDATIONS

- **L'intégration des bénéficiaires de l'AME dans la sécurité sociale** ; ainsi mettre fin au saucissonnage et à la complexification des dispositifs de protection maladie et de prise en charge des frais de santé, qui sont sources de non-recours, de ruptures de droits, de difficultés pour tous les acteurs, et de coûts de gestion supplémentaires pour les hôpitaux et les caisses d'assurance maladie ;
- A court terme, **abroger les mesures concernant l'AME et plus largement les droits de santé des étrangers adoptés fin 2019** ;
- **Supprimer le délai de carence de 3 mois imposé aux demandeurs d'asile** avant de pouvoir être affilié à la Protection Universelle Maladie (PUMa), **mise en place fin 2019** ;
- **Renforcer et sanctuariser la compétence du ministère de la Santé et des Affaires Sociales sur les questions relatives à la santé des étrangers.** Le ministère de l'Intérieur ne doit pas administrer les questions de santé des étrangers. La compétence de gestion, de contrôle des « flux migratoires » et de sécurité doit rester séparée des compétences en matière de santé publique, santé individuelle, d'organisation des soins etc.. quelle que soient les populations concernées ;
- **La pérennisation des mesures visant à faciliter et simplifier l'accès au droit des personnes adoptées pendant la crise sanitaire**, sur le plan de la réglementation ou de l'organisation ;
- Mise en place d'un formulaire de demande unique de protection maladie permettant la recherche simultanée des droits au titre soit d'une éventuelle coordination internationale, de l'assurance maladie (au titre d'une activité professionnelle ou au titre de la résidence en France), de l'AME ou du DSUV ;
- **Des moyens suffisants afin que l'Assurance maladie puisse organiser correctement l'accueil physique** sans rendez-vous des personnes déposant leur dossier de demande de droits, a fortiori dans la perspective de l'obligation de dépôt physique en caisse par les demandeurs d'AME ; conformément à ce que recommande le DDD pour l'ensemble des services publics ;

- Mettre en place une dématérialisation pour les démarches dans les services publics (Cpam, préfecture...) qui ne conduise pas à justifier la fermeture des guichets, qui ne constitue pas un obstacle supplémentaire et qui, faite dans une logique gestionnaire pour faciliter les administrations, ne se retourne pas contre les usagers ;
- La **gratuité réelle et totale**⁴⁷ de la ligne téléphonique de l'Assurance maladie, le 36 46, désormais de plus en plus incontournable pour toutes les démarches ; son coût actuel représente une véritable barrière à l'accès aux droits des personnes en situation de précarité ;
- A minima, une **carte vitale ou de télétransmission des données pour les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de l'AME (pour éviter les formulaires papiers et les démarches rebutantes pour les professionnels de santé)**;
- Simplifier davantage l'accès et le renouvellement à la Complémentaire santé solidaire (C2S)
- Permettre à un nouvel entrant dans un foyer déjà bénéficiaire de la C2S de pouvoir demander la Complémentaire santé solidaire (C2S) et l'obtenir dès lors qu'il en remplit les conditions, lui isolément ou avec son nouveau foyer ;
- **Le financement des Pass à la hauteur des besoins sur les différents territoires** et ce en concertation avec les acteurs de première ligne, et le déploiement des actions d' « aller-vers », à travers notamment le déploiement des Pass mobiles auprès des personnes éloignées du soin. Le dispositif financier des Pass doit permettre un accès aux soins (consultations, plateaux technique, traitements) de toutes les personnes en situation de précarité quel que soit leur statut administratif, conformément à la mission de service public de l'hôpital d'égal accès aux soins de tous.
- **Systématiser le recours à l'interprétariat en santé** dans toutes les structures de soins qui accueillent des personnes allophones, sans lequel tout soin est extrêmement difficile voire impossible.

Contacts

Christian Reboul

Référent Migration Droits & Santé – Médecins du Monde
 Direction Santé et Plaidoyer (DSP)
christian.reboul@medecinsdumonde.net
 Tel: +33 (0)1 44 92 15 44 / Mob + 06 13 70 41 47

Euphrasie Kalolwa

Responsable plaidoyer santé
 Médecins Sans Frontières - Mission France
msff-France-plaidoyer-sante@paris.msf.org
 14-34, avenue Jean Jaurès - 75019 Paris
 06.43.19.84.82

⁴⁷ Y compris pour les numéros appelant au moyen d'une carte téléphonique prépayée.



Commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France

Réponse du Secours Catholique – Caritas France au questionnaire

Table ronde du 23 juin

La présente note a pour objet de présenter les grands thèmes susceptibles d'être abordés lors de l'audition. Ces questions sont transmises à titre indicatif. Le président de la commission d'enquête, la rapporteure, ainsi que l'ensemble des commissaires sont susceptibles de s'en écarter s'ils le jugent opportun.

Le thème de cette table ronde est : « l'accès des migrants aux droits ».

Questions générales

- Pourriez-vous détailler en quoi consiste vos actions d'accompagnement des personnes migrantes en France ?

En France :

Avec ses 72 délégations réparties sur l'ensemble du territoire métropolitain et en Outre-mer, ses 61 000 bénévoles et 2400 lieux d'accueil, le Secours Catholique a soutenu 1 393 000 personnes en précarité en 2020. Parmi elles, près de la moitié sont de nationalité étrangère, résidant régulièrement en France ou plus récemment arrivés sur le territoire.

Le Secours Catholique – Caritas France accueille et accompagne de façon indifférenciée toutes les personnes en situation de fragilité ou de précarité. Il veut donner une dimension généraliste à toutes ses actions, en évitant de proposer des formes d'accompagnement ou de soutien différents selon le statut ou l'origine des personnes rencontrées.

Pour autant, la situation particulière d'un certain nombre de personnes migrantes nécessite des **actions spécifiques**, comme par exemple :

- L'accueil, l'information et l'orientation des personnes qui demandent l'asile ou qui sont en attente d'un titre de séjour ou de son renouvellement.
- L'aide d'urgence et l'accompagnement vers l'accès aux droits des personnes migrantes qui, du fait de leur situation administrative, ne peuvent accéder aux mêmes droits sociaux que les autres.
- Le développement de l'apprentissage du français (3 000 bénévoles engagés), vu comme un moyen d'accéder à l'autonomie et à la participation dans la société.

- La protection des personnes particulièrement vulnérables, comme les Mineurs Non Accompagnés (MNA).
- La défense des droits fondamentaux des personnes exilées présentes aux frontières intérieures (Calais et littoral Nord, frontière franco-italienne), ou vivant dans des campements et bidonvilles sur divers territoires.

Les difficultés sont telles, du fait notamment du durcissement des politiques, que le SCCF privilégie de travailler en complémentarité avec d'autres partenaires associatifs.

A l'international : Le SCCF n'intervient pas directement auprès des personnes en vulnérabilité. Il travaille en partenariat, c'est-à-dire qu'il soutient des organisations présentes sur place. En 2020, ce fut le cas pour près de 488 projets portés par des partenaires dans toutes les régions. Cela a permis d'aider environ 1,5 millions de personnes. Les champs thématiques couverts sont divers : développement rural, droit à l'alimentation, accès à l'eau potable, formation, droits humains, migrations, participation citoyenne, etc. Le SCCF travaille avec de nombreux partenaires internationaux sur les migrations. Les projets concernent l'accueil et l'accompagnement des personnes migrantes, la promotion et la sensibilisation sur les droits, le renforcement des capacités, la protection des travailleurs migrants, etc.

- Quelles sont les principales problématiques auxquelles vous faites face au cours de vos missions ?

De nombreuses questions et problématiques rencontrées sont traitées dans les différentes fiches que nous avons réalisées et adressées à la Commission d'Enquête Parlementaire avec les associations de la CAFI (MdM, MSF, Cimade, Amnesty) ou avec d'autres partenaires associatifs : la question des atteintes aux droits fondamentaux des personnes exilées aux frontières intérieures (deux notes sur la situation sur le littoral franco-britannique, et sur la frontière franco-italienne) ; la situation des Mineurs Non Accompagnés (note sur les MNA), l'accès à un titre de séjour et le maintien en situation administrative précaire (note pour des mesures de régularisation) ; l'apprentissage du français (note sur le Français pour Tous) ; l'accès à l'asile et à une protection (note sur l'asile) ; la question de la dématérialisation de l'accès aux services préfectoraux (note sur la dématérialisation) ; la situation des campements et des personnes à la rue (note sur l'habitat informel) ;

Globalement, les principales difficultés rencontrées par les équipes du Secours Catholique concernent :

- L'absence de mesures d'accès aux droits au séjour et au travail pour des milliers de personnes et de familles « sans-papiers » qui, de ce fait, sont maintenues durablement dans une grande précarité sociale. Les mesures d'aides d'urgence apportées par les réseaux associatifs humanitaires ne peuvent à elles-seules répondre à la détresse sociale, psychologique et familiale de ces familles ;
- L'absence de droit au travail immédiat et sans condition pour les demandeurs d'asile, ce qui retarde d'autant leur intégration et leur autonomie dans la société ;
- L'application du règlement Dublin pour les demandeurs d'asile, qui génère un grand désordre dans la prise en charge de ces personnes et les maintiennent dans un « no man's land » juridique et social très destructeur ;
- Le durcissement et l'absence de volonté politique de répondre aux besoins fondamentaux des personnes exilées à nos frontières (Calais, Briançon, Menton)
- La remise en cause, de fait par des évolutions jurisprudentielles, du principe d'hébergement inconditionnel. Le développement récurrent de campements et du nombre de personnes à la rue dans de nombreuses villes traduit les grandes insuffisances du dispositif d'hébergement d'urgence, et questionne sa double tutelle (en fonction des publics) entre le ministère du logement et le ministère de l'Intérieur.

Enfin, plus globalement, la diffusion de thèses et d'idées véhiculant les peurs et la crainte de l'arrivée de personnes migrantes alimente un climat parfois tendu au sein de la population. Ce climat rend parfois difficile le développement d'un dialogue et la recherche de réponses pragmatiques aux difficultés qui se présentent.

- Quel bilan général faites-vous de l'accueil des personnes migrantes en France ?

Cet accueil, globalement assuré par les pouvoirs publics et les associations opératrices, mériterait d'être pensé plus globalement avec les acteurs de la société civile (associations et autres) et faire l'objet de dialogues plus nourris pour sa mise en œuvre concrète.

- Quel est votre analyse sur le droit d'asile (accessibilité, lisibilité du parcours de demande d'asile, conditions d'éligibilité, délais, etc.) ?

Ce droit est rendu particulièrement complexe et pas toujours lisible. Les organismes chargés d'instruire les demandes d'asile et le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile sont globalement pertinents et apportent un niveau de protection convenable. Ce constat général est affaibli par quelques dispositions très handicapantes : l'absence de droit au travail automatique pour les demandeurs d'asile ; les fragilités du dispositif d'hébergement d'urgence (et sa double tutelle entre ministère du logement et ministère de l'Intérieur) ; les pratiques administratives et policières contestables aux frontières intérieures françaises ; l'application du règlement Dublin.

Questions relatives à l'accès des migrants aux droits économiques et sociaux

- Comment jugez-vous l'accès des personnes migrantes aux droits suivants :

- o à la santé ?
Voir les fiches envoyées par le Secours catholique et ses partenaires de la CAFI.
- o au logement ?
Voir les fiches envoyées par le Secours catholique et ses partenaires de la CAFI.
- o aux formations linguistiques ?
Voir les fiches envoyées par le Secours catholique et ses partenaires de la CAFI.
- o à l'emploi ?
Voir les fiches envoyées par le Secours catholique et ses partenaires de la CAFI.

- Les besoins spécifiques des populations suivantes sont-ils selon vous suffisamment pris en compte par la puissance publique :

- o les mineurs non accompagnés ?
Non : voir la fiche sur les MNA adressée par le Secours Catholique et ses partenaires à la CEP.
- o les femmes migrantes ?
De nombreuses mesures seraient à prendre pour mieux protéger les victimes de la traite des êtres humains ; Voir les travaux et avis de la CNCDH et ceux du collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains ».

PJ : l'intervention de Mme Véronique Devise pour l'audition du 23 juin par la Commission d'Enquête Parlementaire.

Fiche synthétique à destination de la Commission d'enquête sur les migrations

La situation des personnes migrantes aux frontières italienne et espagnole

***NB** : nous avons choisi de regrouper les problématiques liées aux frontières franco-espagnole et franco-italienne, car, bien qu'il s'agisse de deux zones géographiques différentes, les constats en matière de respect des droits fondamentaux soulèvent des enjeux similaires.*

Pratiques de refoulements

Le gouvernement français fonde notamment les pratiques de contrôles et de renvoi expéditifs aux frontières intérieures terrestres dans le cadre du **rétablissement des contrôles aux frontières**, mis en place depuis 2015 et qui perdure malgré son caractère dérogatoire (la durée étant d'un maximum de deux ans selon l'article 25.4 du code frontières Schengen), engendrant **un coût humain important** (selon les informations connues de nos associations, une trentaine de personnes migrantes sont décédées à la frontière franco-italienne depuis 2015 ; en 2021, six personnes sont décédées à la frontière franco-espagnole 2021).

Si le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures pose des questions de légalité des décisions prises par les autorités françaises, les pratiques qui en découlent sont irrégulières et illégales, en violation des droits des personnes migrantes.

Ainsi, aux frontières intérieures terrestres de la France, **des contrôles discriminatoires sont réalisés par les forces de l'ordre françaises**, seules les personnes d'apparence étrangère étant contrôlées aux points de passage autorisés dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures et aussi, plus largement, sur des zones autour des frontières.

Les personnes interpellées font ensuite l'objet de procédures de refus d'entrée par les agents de la police aux frontières (PAF) française présents à la frontière terrestre entre la France et l'Italie et entre la France et l'Espagne, avant d'être refoulées vers l'Italie ou l'Espagne.

Ces procédures de refus d'entrée aux frontières intérieures terrestres posent également question sur le plan juridique. En octobre 2018, un nouvel article a été introduit dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) afin de permettre la notification de refus d'entrée aux personnes interpellées dans une borne de 10 km en-deçà des frontières intérieures terrestres dans un contexte de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Or, par décision du 27 novembre 2020¹, le Conseil d'Etat a annulé cet article, se basant sur un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne de mars 2019 rappelant que, y compris en cas de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, une frontière intérieure de l'espace Schengen ne peut être assimilée à une frontière extérieure².

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042623021?isSuggest=true>

² <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-03/cp190035fr.pdf>

De manière générale, la procédure de refus d'entrée est définie aux articles L. 332-1 et suivants du CESEDA, qui prévoient que toute procédure de refus d'entrée doit être réalisée suite à un examen individuel de la situation de la personne, dans le respect d'un certain nombre de droits : droit à un interprète, droit de contacter un avocat ou un tiers, droit de pouvoir bénéficier de l'assistance d'un médecin, droit de demander l'entrée sur le territoire au titre de l'asile. Une « *attention particulière* » doit être accordée « *aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs, accompagnés ou non d'un adulte* ».

En principe, **la police aux frontières devrait donc vérifier les situations administratives et approfondir les raisons de la venue en France des personnes au cours d'un entretien individuel et dans une langue comprise par la personne. C'est aussi dès ce stade que les personnes qui souhaitent bénéficier d'une protection internationale au titre de l'asile devraient pouvoir voir leur situation examinée. La possibilité de demander l'asile devrait également être respectée pour les personnes interpellées pendant toute la durée de la procédure.**

Le droit de faire enregistrer sa demande d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile à la frontière franco-italienne a été rappelé par le Conseil d'Etat, par décision en date du 8 juillet 2020, à propos d'une femme de nationalité centrafricaine et de son fils de 5 ans qui avaient été refoulés en Italie le 14 mai 2020 alors même qu'elle avait exprimé le souhait de demander l'asile dès leur arrivée en France³. Le respect des droits fondamentaux des personnes – dont le droit d'asile – avait déjà été rappelé par le Conseil d'Etat dans une décision de juillet 2017⁴ ainsi que par le tribunal administratif de Nice à plusieurs reprises entre 2017 et 2020. Le respect des droits fondamentaux des personnes a été rappelé de nouveau par le Conseil d'Etat par décision du 23 avril 2021⁵.

Cependant, les actions de terrain de nos associations à la frontière franco-italienne et à celle franco-espagnole (recueils de témoignages et observations des pratiques des forces de l'ordre françaises) ainsi que des rapports d'autorités indépendantes⁶ démontrent que les personnes migrantes sont interpellées puis refoulées en Italie ou en Espagne par la police française **dans le cadre de procédures expéditives, sans examen individuel de leur situation ni possibilité de demander l'asile**. Ces personnes sont des hommes, des femmes et des enfants, parfois isolés, aux parcours et nationalités diverses (par exemple, en septembre 2021, les personnes refoulées en Italie étaient en grande majorité de nationalité afghane, soudanaise, érythréenne, kurde irakienne et iranienne, guinéenne, tunisienne, nigériane, ivoirienne, pakistanaise, etc.).

Il n'est pas possible de connaître exactement le nombre de personnes subissant ces pratiques illégales mais, en nous appuyant sur différentes sources (dont les observations régulières de nos associations depuis 2017 et celles de nos partenaires, ainsi que les recueils de témoignages), nous estimons qu'elles concernent plusieurs dizaines de personnes chaque jour. Par exemple, en septembre 2021, les acteurs de terrain présents à Grimaldi, première commune italienne de l'autre côté de Menton à la frontière franco-italienne, ont rencontré 50 à 100 personnes refoulées chaque jour.

Selon nos constats, **aucune de ces personnes n'est en mesure de faire enregistrer sa demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile à la frontière franco-italienne et à la frontière franco-espagnole**, que cela soit au poste de la police aux frontières de Menton, de Montgenèvre ou encore de Hendaye.

³ [Alerte presse inter-associative](#), « [La France viole le droit d'asile à la frontière franco-italienne confirme le Conseil d'État](#) », 9 juillet 2020.

⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035186682/>

⁵ [http://www.anafe.org/IMG/pdf/450879-450987 - anafe et autres.pdf](http://www.anafe.org/IMG/pdf/450879-450987_-_anafe_et_autres.pdf)

⁶ CNCDH, [Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne](#), juin 2018 ; CGLPL, Rapports de visite de [2017](#) et [2018](#).

Constats récents à la frontière franco-italienne (Menton et Montgenèvre) :

- Les 28 et 29 juin 2021, les membres de nos associations ont constaté le refoulement de 151 personnes vers l'Italie, à Menton, sans respect des procédures et droits des personnes.
- Les 8 et 9 septembre 2021, nous avons réalisé une mission d'observation à Montgenèvre, dans les Hautes-Alpes, et avons observé le refoulement de 12 personnes vers l'Italie, dont deux familles afghanes, qui ont témoigné par la suite avoir pourtant émis le souhait de demander l'asile en France
- Le 22 octobre 2021, une personne apatride, issue de la minorité Bidoun au Koweït, a témoigné avoir demandé l'asile dès son interpellation par les forces de l'ordre françaises. Conduite au poste de la PAF de Menton, sa demande d'asile n'a pas été prise en compte. Cette personne a été privée de liberté toute la nuit du 21 au 22 octobre avant d'être refoulée vers l'Italie.

Constats récents à la frontière franco-espagnole (Hendaye) :

- Les 7, 8 et 9 juillet 2021, les observateurs ont constaté le refoulement de 76 personnes de la France vers l'Espagne, dont 17 directement par le train, sans examen individuel de leur situation et sans aucune possibilité de demander l'asile.

Refoulements de mineurs non-accompagnés

Des mineurs isolés sont parfois refoulés sans que leur statut d'enfant à protéger ne soit pris en considération, à la frontière franco-italienne ou à celle franco-espagnole, en contradiction avec la convention internationale des droits de l'enfant et le cadre législatif national⁷.

Constats récents à la frontière franco-italienne (Menton) :

- Les 28 et 29 juin 2021, les membres de nos associations ont constaté le refoulement de 13 personnes mineures vers l'Italie, à Menton. En particulier, deux mineurs de nationalité afghane ont témoigné avoir été renvoyés vers l'Italie sans protection particulière, alors qu'ils avaient des documents attestant de leur minorité.
- Le 15 octobre 2021, à Breil-sur-Roya, deux mineurs isolés arrivés en France la veille ont été conduits au poste de la PAF de Menton par des gendarmes afin qu'ils soient pris en charge sur le territoire français. Cependant, au poste de la PAF de Menton, un refus d'entrée leur a été notifié et ils ont été refoulés vers l'Italie sans prise en compte de leur minorité.

Constats récents à la frontière franco-espagnole (Hendaye)

- Les 7, 8 et 9 juillet 2021, les observateurs ont constaté le refoulement de 4 personnes mineures vers l'Espagne, alors qu'elles avaient déclaré leur âge aux forces de l'ordre françaises. Aucune mesure de protection n'a été prise par les autorités françaises.

⁷ Amnesty International France, Anafé, La Cimade, Help Refugees, Médecins du Monde, Médecins sans Frontières, Refugee Rights Europe, Refugee Youth Service, Safe Passage, Secours Catholique-Caritas France - [Les manquements des autorités françaises aux devoirs élémentaires de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des mineur.e.s isolé.e.s étranger.e.s en danger aux frontières intérieures terrestres de la France](#) (frontières franco-italienne, franco-espagnole et franco-britannique), octobre 2020.

Pratiques de détention arbitraire avant refolement

Depuis juin 2015, nos associations constatent et dénoncent des pratiques illégales d'enfermement de personnes migrantes par l'administration française à la frontière franco-italienne.

Chaque jour, à la suite des procédures expéditives de refus d'entrée présentées ci-dessus, des dizaines de personnes sont enfermées dans des constructions modulaires attenantes aux postes de la PAF de Menton et de Montgenèvre, pendant plusieurs heures quand ce n'est pas toute la nuit voire plus (alors que la plus haute juridiction administrative française, le Conseil d'Etat, a limité cette privation de liberté à une durée « raisonnable » de quatre heures maximum) et ce, dans des conditions indignes : constructions modulaires de quelques mètres carrés, pas d'isolation, pas de couverture, pas de possibilité de s'allonger, pas ou peu de nourriture ou d'eau, conditions d'hygiène déplorables, promiscuité forte entre toutes les personnes (familles, adultes, enfants, hommes et femmes).

En dehors de tout cadre légal, cette privation de liberté échappe au contrôle juridictionnel et se déroule toujours dans la plus totale opacité, élus et associations ne pouvant pas accéder à ces locaux. Récemment, les tribunaux ont donné raison à nos associations concernant ce droit d'accès, sans que cela ne soit pourtant suivi d'effet⁸.

« Délit de solidarité »

À la frontière franco-italienne, les personnes agissant en soutien aux personnes migrantes sont soumises à de fortes pressions de la part des autorités françaises, notamment les volontaires qui portent secours et assistance aux personnes en détresse dans les montagnes, dans la région de Briançon (après le poste frontière de Montgenèvre).

Ces pressions peuvent prendre diverses formes : intimidations, amendes, contrôles d'identité répétés, auditions libres au commissariat, gardes à vue et poursuites judiciaires dans certains cas, les citoyens solidaires étant alors soupçonnés « d'aider à l'entrée sur le territoire » (délit puni par l'article L. 823-1 et l'article L.823-2 du CESEDA de cinq ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende).

C'est le cas par exemple d'un professionnel de la montagne et gestionnaire d'un refuge, qui a été condamné en janvier 2019 pour « aide à l'entrée irrégulière d'un étranger » alors qu'il offrait du thé et des vêtements chauds à deux personnes migrantes lors d'une nuit d'hiver dans la haute montagne. Il a été relaxé en appel novembre 2019, après de longs mois de procédure⁹.

Plusieurs militants de la vallée de la Roya et de la région niçoise ont également et continuent de subir des pressions identiques, pouvant aller de pratiques d'intimidations à des poursuites judiciaires, en passant par des contrôles d'identité répétés, des verbalisations, etc.

Accueil

Au Pays Basque et dans le Briançonnais, l'accueil des personnes migrantes s'organise par des collectifs locaux et des autorités locales (pour le Pays Basque), **sans aucune participation de l'État**. Par exemple,

⁸ Alerte presse inter-associative, « [Refus d'assistance médicale et juridique aux personnes exilées enfermées à la frontière franco-italienne : le tribunal administratif de Nice sanctionne l'Etat](#) », 1^{er} décembre 2020 ; Alerte presse inter-associative « [Refus d'assistance médicale et juridique aux personnes exilées enfermées à la frontière franco-italienne : le tribunal administratif de Marseille sanctionne à son tour l'administration](#) », 16 décembre 2020.

⁹ Voir le communiqué sur le site Internet d'Amnesty International France : <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/dans-les-alpes-la-fraternite-prise-pour-cible> et le rapport d'Amnesty sur le sujet https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr/728c64ab-d91a-4f0a-987c-b4d56adef543_Punishing_compassion_3_March.pdf

627 personnes migrantes ont été accueillies au Refuge de Briançon durant le mois de mai 2021, dont 20 mineurs isolés, 19 femmes et 40 enfants de moins de 13 ans.

Il est donc plus qu'urgent de faire cesser les pratiques illégales à ces frontières et de proposer un accueil digne aux personnes migrantes, en construction avec les acteurs locaux et nationaux compétents.

[Nos propositions de personnes à auditionner](#)

Aux frontières espagnoles et italiennes, il sera bien entendu intéressant de pouvoir **rencontrer les personnes refoulées à la frontière**, en particulier sur les terrains suivants si des visites y sont organisées :

- Sur la route entre Menton et Vintimille, en lien avec des volontaires qui proposent un temps de répit et d'information aux personnes refoulées ;
- A Oulx, de l'autre côté des montagnes briançonnaises, dans un refuge où la police italienne raccompagne les personnes refoulées, et au Refuge Solidaire de Briançon, qui accueille les personnes ayant franchi la frontière avant qu'elles ne continuent leur trajet ;
- A Irun, auprès d'un collectif citoyen qui rencontre les personnes refoulées, et à Bayonne, où un centre d'accueil, Pausa, permet aux personnes qui ont franchi la frontière de se reposer quelques jours avant de continuer leurs parcours.

Il sera intéressant d'entendre **les acteurs, collectifs et associations locales et nationales** qui travaillent sur le sujet, en **France** (comme Tous Migrants, le Refuge Solidaire, le Collectif Maraude du Briançonnais, Médecins du Monde, Anafé, La Cimade, Amnesty International France, les collectifs d'avocats) mais aussi en **Italie** (Diaconia Valdese, La Caritas, Save the Children, We World, la Croix-Rouge italienne et les collectifs de bénévoles) et en **Espagne** (collectif citoyen à Irun). De même, les **institutions** ayant fait des visites et rendu des rapports pourraient être auditionnées, telle la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté (à propos du lieu privatif de liberté à Menton), les services de santé (comme la PASS de Briançon ou l'hôpital de Menton) ou encore **les municipalités**, notamment celles qui s'engagent pour l'accueil des personnes migrantes comme Bayonne.

Enfin, le **personnel de la SNCF** (en particulier des conducteurs de train ou des contrôleurs sur la ligne entre Vintimille et Nice) pourrait être entendu ou encore **d'autres professionnels impactés par ces contrôles** (comme les acteurs du tourisme en montagne par exemple ou encore, les chauffeurs de bus entre les communes de Oulx en Italie et de Montgenèvre en France).

[Nos premières questions sur la thématique](#)

Ces premières propositions de questions seront à compléter par celles des acteurs locaux lors des visites et/ou des tables rondes sur le sujet :

- Comment se justifie le rétablissement des contrôles aux frontières aujourd'hui, mesure prévue par les textes de manière exceptionnelle (deux ans maximum) alors qu'il est mis en place depuis novembre 2015 en France ?
- Demander la production de la notification à la Commission européenne du prolongement du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en France (ce rétablissement aurait été de nouveau prolongé pour 6 mois fin avril 2021 jusqu'à fin octobre 2021, sans que la notification soit accessible en ligne).

- Demander la production de tous les accords (notamment de coopération) entre les autorités françaises et italiennes et entre les autorités françaises et espagnoles concernant les contrôles, les interpellations et les non-admissions/réadmissions aux frontières italienne et espagnole.
- Demander la production des accords entre les autorités françaises et les acteurs de transport (la SNCF pour les contrôles ferroviaires, l'entreprise Vinci pour l'autoroute par exemple).
- Demander les protocoles / procédures internes de la police aux frontières (pour chaque lieu frontalier "terrestre" : Menton, Montgenèvre, Hendaye et Perpignan) concernant les procédures relatives :
 - o à la détection et à la prise en charge des « personnes vulnérables » et des personnes pouvant être soumises au trafic d'êtres humains,
 - o aux mineurs non-accompagnés,
 - o aux personnes qui demande l'asile à la frontière ,
 - o aux personnes demandant à voir un médecin ou un avocat,
 - o à l'interprétariat (factures notamment),
 - o à l'information fournie aux personnes privées de liberté,
 - o à l'information fournie aux personnes en procédure de refus d'entrée,
 - o aux mesures sanitaires dans le cadre du Covid19 et, plus généralement, pour assurer le nettoyage des locaux,
 - o aux mesures spécifiques mises en oeuvre pour assurer les repas des personnes privées de liberté, la fourniture de kits, de couvertures, etc. (factures à l'appui - *des devis ne sont pas des factures*).
- Demander les chiffres concernant les refus d'entrée, de 2015 à 2020 :
 - o Les refus d'entrée par motif, par nationalité, par point de passage autorisé (PPA) ou point de passage frontalier (PPF), par type de frontière (aéroportuaires, maritimes, terrestres) ;
 - o Les placements en zone d'attente suite à des refus d'entrée sur les frontières intérieures terrestres (application de la décision du Conseil d'Etat du 5 juillet 2017) ;
 - o Le nombre de procédures contestées devant les juridictions administratives et judiciaires ;
 - o Les issues des procédures (nombre d'admissions, de réacheminements, de placements en garde-à-voir...) par nationalité ;
 - o Le taux de réacheminement par direction départementale de la PAF ;
 - o Le nombre de personnes ayant fait l'objet de soins avant leur non-admission;
 - o Le nombre de personnes "vulnérables" et des personnes pouvant être victimes de trafic d'êtres humains pris en charge;
 - o Le nombre de mineurs déclarés et de mineurs avérés non-admis et le nombre de prise en charge des mineurs sur le territoire par département ;
 - o Le nombre de demandeurs d'asile et leur nationalité par PPA (en application de la décision du Conseil d'Etat du 8 juillet 2020) ou PPF. Ce dernier point nous apparaît crucial, car les autorités nous affirment respecter le droit d'asile (alors que nous recevons uniquement des témoignages de personnes n'ayant pas pu déposer leur demande), mais sans pouvoir nous fournir aucune donnée concernant son effectivité à la frontière italienne et à celle espagnole.
- Combien de forces de l'ordre sont mobilisées à chaque poste frontière terrestre (police aux frontières, gendarmes fixes et mobiles, CRS, forces sentinelles), et quels sont les protocoles de formation qui leur sont délivrées (en continue ou pour les renforts), en particulier sur les droits des personnes migrantes ?
- Quel est le matériel utilisé par les forces de l'ordre pour les contrôles et les interpellations aux frontières terrestres ?

[Rapports, ouvrages et articles à consulter](#)

Autorités publiques :

Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté - [Rapport de visite du 3 au 5 septembre 2018 des locaux de la police aux frontières de Menton](#)

Commission nationale consultative des droits de l'homme - [Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne](#), 19 juin 2018

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants - [Rapport de visite à Menton](#), novembre 2018

Associations :

Human Rights Watch - [France : La police refoule des enfants migrants](#), mai 2021

Amnesty International France, Anafé, La Cimade, Help Refugees, Médecins du Monde, Médecins sans Frontières, Refugee Rights Europe, Refugee Youth Service, Safe Passage, Secours Catholique-Caritas France - [Les manquements des autorités françaises aux devoirs élémentaires de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des mineur.e.s isolé.e.s étranger.e.s en danger aux frontières intérieures terrestres de la France](#) (frontières franco-italienne, franco-espagnole et franco-britannique), octobre 2020

Anafé - [PERSONA NON GRATA - Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne](#), 2017-2018

Médecins sans frontière, communiqué de presse sur la frontière franco-espagnole : <https://www.msf.fr/actualites/frontiere-franco-espagnole-traitement-intolerable-des-migrants-par-les-autorites>

La Cimade - [Dedans, dehors : une Europe qui s'enferme, Observations des dispositifs de surveillance et de tri aux frontières de la France, de la Hongrie et en Méditerranée](#), juin 2018

Oxfam - [NOWHERE BUT OUT - The failure of France and Italy to help refugees and other migrants stranded at the border in Ventimiglia](#), juin 2018

Amnesty International France - [Des contrôles aux confins du droit - violations des droits humains à la frontière française avec l'Italie](#), février 2017

Amnesty International - [La solidarité prise pour cible - Criminalisation et harcèlement des personnes qui défendent les droits des migrant.e.s et des réfugié.e.s](#), 2020

Ouvrage

Observatoire des migrations dans les Alpes-Maritimes (Chercheurs universitaires et associations) - [Le manège des frontières – Criminalisation des migrations et solidarités dans les Alpes-Maritimes](#), juillet 2020

Fiche thématique “campements” / bidonvilles / squats

Document de travail élaboré par ACINA, le CNDH Romeurope, Médecins du Monde et le Secours catholique

Depuis plus de 25 ans, des formes d'habitat très précaires comme les bidonvilles, les squats et les “campements” ont réapparu en France, sous l'effet conjugué de la présence de diverses populations en précarité économique et sociale et de l'insuffisance criante des politiques d'hébergement, de logement, d'habitat, d'accueil et d'inclusion.

La réponse apportée par les pouvoirs publics à l'installation de ces formes d'habitat précaire passe principalement par une politique d'expulsions ou d'évacuations, le plus souvent non accompagnées de solutions satisfaisantes de relogement pour les personnes concernées. Ces expulsions conduisent à la dispersion des habitants, à la multiplication de leurs lieux de vie précaires, ainsi qu'à des ruptures dans tous les domaines (sanitaire, scolaire, juridique, social...) avec des conséquences toujours plus désastreuses.

Le secteur associatif condamne depuis de nombreuses années cette “politique publique” qui ne dit pas son nom, inefficace sur le plan social et dramatique sur le plan humain, malgré certaines avancées comme l'instruction du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles, mais qui concerne exclusivement les citoyens européens en habitat informel sur le territoire métropolitain.

L'existence d'une politique nationale de résorption des bidonvilles est une réelle avancée. Elle est cependant insuffisante dès lors qu'elle n'est pas contraignante, ne couvre pas l'ensemble des “publics” et des territoires, et dispose d'un budget insuffisant. A l'échelle locale, nous constatons une application inégale selon les territoires. Lorsque des stratégies existent, l'accompagnement social prévu est insuffisant, elles sont limitées à certains publics et lieux de vie et les solutions de logement proposées sont trop limitées. **Nous constatons un manque d'impulsion par les pouvoirs publics sur certains territoires, et globalement un manque d'instances de coordination et de pilotage globales, et une absence totale d'implication des personnes concernées.**

Une résorption des lieux de vie informels à deux vitesses

Le 5 août 2010, une circulaire visant à l'expulsion de lieux de vie informels était publiée par le ministère de l'Intérieur. Cette dernière revêt un caractère ethnique discriminant, elle précise en effet que les expulsions doivent cibler en priorité les lieux habités par des personnes roms : « *300 campements ou implantations illicites devront avoir été évacués d'ici trois mois, en priorité ceux des Roms.* » En septembre 2010, cette circulaire était remplacée et ne laisse plus apparaître de distinction selon le fait que le lieu soit habité par une personne rom ou non.

Le 7 avril 2011, le Conseil d'État a jugé que la circulaire du 5 août 2010 avait enfreint le principe d'égalité devant la loi, car “*l'objectif (...) de protection du droit de propriété et de prévention des atteintes à la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques, n'autorisait [pas le ministre de l'Intérieur] à mettre en œuvre (...) une politique d'évacuation des campements illicites désignant spécialement certains de leurs occupants en raison de leur origine ethnique.*”

En août 2012 est publiée une **circulaire relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites**¹. Cette circulaire symbolise un véritable **changement de paradigme**, en mettant non plus l'accent sur l'expulsion des lieux de vie, mais en demandant aux préfets de mettre en place un “*travail coopératif [...] dès l'installation du campement, et chaque fois que les circonstances locales le permettent*” dans le but “*de dégager pour les personnes présentes dans ces campements des solutions alternatives.*”

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=35737>

Dans le cadre du suivi de l'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et au Logement (DIHAL) réalise depuis décembre 2012 un **recensement national des campements, bidonvilles et grands squats² en France**. Cet outil est essentiel pour travailler à la construction de réponses adaptées concernant le sujet des bidonvilles et des squats. **Néanmoins, il reste perfectible.**

Ce recensement ne se concentre pas exclusivement sur les lieux de vie habités par des personnes roms ou perçues comme telles. La DIHAL indique dans ce recensement que *“les données présentées portent sur les campements illicites, bidonvilles et grands squats, indépendamment de l'origine ethnique de leurs habitants. Elles ne permettent pas en particulier de comptabiliser le nombre de personnes s'identifiant ou identifiées comme « roms.”* Les nationalités les plus représentées sont celles roumaines et bulgares, pays où les communautés roms représentent une part importante des citoyens.

A ce premier biais, s'en ajoute également un lié à la nationalité des personnes. Depuis 2017, le recensement de la DIHAL comporte un élément sur le pays d'origine des personnes. Il en ressort que parmi les sites pour lesquels cette donnée a été renseignée (63% au total des sites) : les citoyens de l'Union européenne (à l'exclusion des citoyens français) sont présents sur 59% des sites (sites qui rassemblent 74% de la population totale des sites pour lesquels la donnée citoyenneté a été renseignée).³

Cette attention particulière sur les citoyens de l'Union européenne va encore s'accroître avec l'instruction du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles⁴. Cette dernière concerne exclusivement les citoyens européens vivant en habitat informel sur le territoire métropolitain. Le suivi de la mise en œuvre de cette instruction du Gouvernement est confié à la DIHAL.

Par ailleurs, au-delà des biais évoqués ci-dessus, **cet état des lieux est également perfectible car il exclut certains territoires français.** Ainsi dès octobre 2015, il a été considéré que les personnes vivant en “campement” à Calais, ne seraient plus pris en compte dans cet état des lieux notamment en raison du *“caractère très fluctuant de ce campement [...]”* et de *“sa spécificité constituant un biais dans l'analyse du recensement du nombre de personnes vivant en campements illicites, bidonvilles et grands squats sur l'ensemble du territoire national.”*

De plus, cet état des lieux se focalise uniquement sur la situation des personnes vivant en campements, bidonvilles et grands squats en France métropolitaine. **La situation des personnes en habitat informel en Outre-mer y est complètement invisibilisée**, alors que des bidonvilles existent à Mayotte⁵ mais aussi en Guyane.

Le chiffre de 15 000 à 20 000 personnes vivant en habitat informel est régulièrement avancé par les autorités publiques lors de discussions concernant les politiques de résorption de bidonvilles et squats. Néanmoins, **ce chiffre n'est pas exhaustif et sous-estime largement le phénomène d'habitat informel en France.** Dans le but de construire des réponses adaptées quant à la problématique des personnes habitant en bidonvilles et squats, il nous semble essentiel qu'un recensement plus exhaustif des personnes soit établi et que la question de l'habitat informel ne soit plus traitée en silo mais bel et bien de manière transversale. C'est le sens même des politiques publiques, traiter les questions de manière interministérielle et globale.

- Il serait d'intérêt pour la CEP d'avoir une vision globale de la situation avec un chiffre, même aggloméré, des personnes vivant réellement en habitat informel, quel que soit le “public” (citoyens de l'Union européenne, demandeurs d'asile et réfugiés, exilés, mineurs non accompagnés etc.) ou le lieu géographique (Calais, Grande-Synthe, Mayotte, Guyane, La Réunion etc.) concernés.

² Présence de plus de 10 personnes

³ https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/06/recensement_campements_-_avril_2017.pdf

⁴ https://www.romeurope.org/wp-content/uploads/2018/01/cir_42949.pdf

⁵ <https://www.leparisien.fr/politique/mayotte-dans-l-enfer-de-kaweni-le-plus-grand-bidonville-de-france-22-10-2019-8177589.php>

Des conditions de vie indignes dans les lieux de vie informels

Les bidonvilles s'installent dans des espaces non bâtis, des interstices urbains, des friches industrielles ou des zones rurales peu fréquentées. A leur arrivée, les habitants trouvent donc le plus souvent un terrain nu, dénué des éléments indispensables à des conditions de vie dignes tels que l'accès à l'eau, une connexion au réseau d'évacuation des eaux usées, un raccordement électrique et au gaz ou encore un système de ramassage de déchets. Les squats permettent généralement un raccordement plus facile aux fluides mais restent très limités en termes de sécurité et de confort. Malgré toute l'ingéniosité dont font preuve les habitants de squats et bidonvilles, des conditions de vie aussi rudimentaires favorisent nécessairement les accidents et la propagation de maladies. **De nombreux décès liés à des incendies⁶ viennent rappeler que le défaut d'accès aux services essentiels peut, dans les cas les plus graves, coûter la vie.**

A défaut d'accès à un logement digne et pérenne, les pouvoirs publics devraient à minima permettre aux habitants de lieux de vie informels d'accéder à leurs besoins essentiels.

L'accès à l'eau

En dépit l'instruction de 2018, qui indique que l'intervention sur site peut passer "*par la sécurisation des conditions de vie (mesures d'hygiène et de sécurité, accès à l'eau, ramassage des ordures ménagères et de déchets) [...] avant le premier confinement de mars 2020, environ 77% des bidonvilles et squats n'avaient aucun accès à l'eau sur site.*

Le premier confinement a permis à plusieurs communes et métropoles de se mobiliser pour installer un accès à l'eau dans des squats et bidonvilles, suite aux alertes des associations. Face à certaines réticences des pouvoirs publics, plusieurs habitants, collectifs ou associations ont décidé de passer par la voie contentieuse pour garantir un accès à l'eau sur les lieux de vie. En ce sens, des tribunaux administratifs saisis en référé-liberté ont enjoint des communes et des préfets à prendre les mesures nécessaires pour assurer un approvisionnement des personnes en eau ou un accès à l'eau. C'est le cas pour plusieurs lieux de vie : Sarcelles, L'Hay les Roses, Choisy-le-Roi, Villejuif, Sucy-en-Brie, Villeneuve d'Ascq et Aubervilliers.

Par ailleurs, l'intervention des experts techniques humanitaires tels que Solidarités International ou encore Action Contre la Faim ont été, pendant et après la crise particulièrement salutaires. Ceux-ci, accompagnés par les collectifs et associations locales connaissant bien le terrain, ont réalisé des diagnostics sur de nombreux sites pour poser objectivement les besoins et ont négocié fermement avec les pouvoirs publics locaux afin de conduire les interventions nécessaires pour assurer un accès suffisant à l'eau sur les terrains, majoritairement des rampes d'eau peu coûteuses raccordées au réseau d'eau de la ville.

Ces exemples ont montré aux pouvoirs publics que le **raccordement à l'eau d'un site n'était ni compliqué, ni coûteux et ne sous-entendait pas forcément une pérennisation de l'occupation du terrain.** En creux, le non-raccordement prouve donc ici l'absence de volonté politique, les responsables publics se cachant souvent derrière des contraintes techniques que les acteurs non-techniques rencontraient jusque-là des difficultés à évaluer.

Pour autant, **la sortie du premier confinement, et du premier état d'urgence sanitaire se sont accompagnés d'un retour en arrière concernant l'accès à l'eau des habitants en habitat informel.** Dès la fin du premier état d'urgence sanitaire, certaines communes en ont profité pour retirer l'accès à l'eau installé et de nombreux bidonvilles ayant obtenu un accès à l'eau lors du confinement ont été expulsés. **Ces actions ont conduit à un retour à zéro pour de nombreuses personnes dont les conditions de vie s'étaient brièvement améliorées.**

Néanmoins, les nouveaux acteurs ayant émergé sur la question de l'accès à l'eau, notamment Solidarités International, restent un appui précieux pour les associations et acteurs publics (préfectures, mairies, métropoles) désireux d'installer un accès à l'eau conforme aux standards qui devraient pouvoir s'appliquer en France.⁷

⁶ D'après une veille médiatique effectuée par le Collectif national droits de l'homme Romeurope, 21 habitant-e-s de bidonvilles et squats ont trouvé la mort dans des incendies depuis 2013.

⁷ Solidarités International, ACF, [Garantir l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène \(EAH\) dans les lieux de vie informels de France](#), 2021

La question de l'accès à l'eau est particulièrement représentative de la dynamique existant concernant la résorption des bidonvilles : les pratiques diffèrent beaucoup selon les territoires et la volonté politique des acteurs. Ainsi sur certains territoires, des acteurs, tels que la métropole de Bordeaux, mènent une politique particulièrement volontariste concernant l'accès à l'eau.

Accès à des sanitaires, à des douches, à un ramassage d'ordures

Les données concernant l'accès à des sanitaires, à des douches ou encore à la collecte des ordures sont moindres. En 2015, une étude de Novascopia, concernant uniquement 53 bidonvilles et squats de 8 départements français, indiquait que 74% des sites n'avaient ni poubelles, ni ramassage d'ordure, 66% des sites étaient concernés par la présence de nuisibles, 88% des lieux de vie n'avaient pas de raccordement officiel à l'électricité et y accédaient par des branchements non sécurisés ou un groupe électrogène.

Ces conditions de vie insalubres sur les bidonvilles et squats constituent une sorte de "double peine" pour les habitants. En plus de les subir au quotidien, ces conditions de vie indignes peuvent également servir de "prétextes" pour les expulser. Ainsi, certaines mairies ou préfectures motivent leurs arrêtés en s'appuyant sur des risques pour la santé et la salubrité que posent l'absence d'eau potable, de sanitaires ou l'accumulation de déchets, alors même que ces acteurs ont des compétences sur ces sujets.⁸

Éducation et scolarisation

L'instruction du 25 janvier 2018 pose clairement la nécessité de la scolarisation en indiquant que "*la scolarisation des enfants et des jeunes mineurs est un enjeu en particulier pour l'insertion des générations futures.*" Par ailleurs, en septembre 2019, est inscrite la politique de résorption des bidonvilles dans la stratégie pluriannuelle de la lutte contre la pauvreté, dont l'engagement n°2 porte sur les droits fondamentaux des enfants. En 2019, 4000 à 5000 habitants sont des mineurs. **70% d'entre eux n'ont jamais été scolarisés, le sont de manière discontinue ou sont en décrochage scolaire.**

Depuis septembre 2020, la DIHAL a lancé un programme de médiateurs scolaires, en lien avec les services territoriaux de l'Éducation nationale (CASNAV, DSDEN) et les préfectures / DDETS. 30 médiateurs scolaires associatifs ont été recrutés sur 15 territoires ciblés. Ces médiateurs sont en très grande majorité en lien avec des enfants roms ou désignés comme tels. **Nous souhaitons décloisonner cette politique publique à tous les enfants précaires et éloignés du chemin de l'école** (jeunes "gens du voyage", mineurs non accompagnés, jeunes des Outre-mer...)

L'action de la **médiation scolaire** est essentielle, elle permet d'aider concrètement aux démarches d'inscription en mairie et d'affectation à l'école, de faciliter l'arrivée dans l'établissement, d'orienter les jeunes vers les dispositifs d'insertion et de formation existants ainsi que d'aider les familles à réunir les conditions matérielles d'accès à l'école. Elle est un véritable pont entre l'école et l'enfant (ainsi que sa famille), et permet également à l'école de mieux saisir les différentes difficultés inhérentes à la précarité que peuvent rencontrer les élèves.

⁸ CNDH Romeurope, [Les élus locaux face à la résorption des squats et bidonvilles](#), 2019, schéma page 16 : Acteurs publics, face aux bidonvilles et aux squats, qui fait quoi ?

Par ailleurs, un décret, que les associations demandaient de longue date, a été adopté en juin 2020⁹. Ce dernier est venu préciser les pièces justificatives nécessaires à une inscription dans le premier degré. **Ce texte constitue une avancée facilitant grandement l'inscription à l'école maternelle et primaire d'enfants empêchés auparavant d'école par certaines municipalités exigeant des pièces justificatives impossibles à fournir.** A titre d'exemple, certains maires demandaient à des familles vivant en bidonvilles de fournir une facture d'électricité pour pouvoir procéder à une inscription scolaire. Grâce à ce décret, ces éléments peuvent à présent être justifiés par tous moyens, y compris par une **attestation sur l'honneur**.

Ces avancées sont à saluer, et permettent d'avancer vers une plus grande scolarisation des enfants vivant en habitat informel. **Néanmoins, de nombreux obstacles subsistent.** Des refus de scolarisation continuent de nous être remontés, que ce soit par des mairies qui continuent, par méconnaissance, de demander des pièces justificatives abusives, ou par des mairies réellement récalcitrantes, souhaitant refuser l'inscription scolaire des enfants vivant en lieu de vie informel¹⁰¹¹. Si des actions contentieuses sont menées contre les communes refusant l'inscription à l'école de ces enfants, une meilleure connaissance du décret pourrait permettre d'éviter des refus fondés sur une méconnaissance des nouvelles dispositions. **Ainsi, un formulaire unique d'inscription pourrait être établi sous forme de Cerfa.** Cela permettrait l'appropriation de ces nouvelles dispositions par les services municipaux et garantirait l'accessibilité de l'information aux familles.

Par ailleurs, si l'accès à l'inscription scolaire est certes facilité, **de nombreuses difficultés nous sont remontées sur les conditions matérielles d'accès à l'école** : l'accès aux bourses (collège, lycée), l'accès à la cantine, aux temps périscolaire, ou aux transports, notamment en raison de pièces justificatives difficiles, voire impossibles à obtenir pour les familles en situation de grande précarité.

Surtout, la question des expulsions demeure centrale lors de la scolarisation des enfants, et ces deux sujets restent souvent traités d'une façon isolée par les pouvoirs publics. Une expulsion équivaut à six mois de déscolarisation pour un enfant. A la suite d'une expulsion, la famille doit se stabiliser sur un nouveau territoire, puis inscrire son enfant dans une nouvelle école, où l'enfant doit à nouveau s'adapter à son environnement. **Après une expulsion, les enfants se retrouvent souvent à la rue, sans solution d'hébergement ou de relogement**¹². Dans un contexte de saturation des dispositifs d'hébergement, seules les personnes considérées comme les plus vulnérables, avec des critères de qualification extrêmement variables, sont généralement orientées vers des solutions d'hébergement. **Or la scolarisation des enfants n'est pas considérée comme un critère suffisant pour se voir proposer une mise à l'abri.** Au vu des effets bénéfiques de la scolarisation sur l'enfant, mais également sur l'adhésion des familles à un projet d'insertion plus global, **il nous semble essentiel que les enfants scolarisés puissent bénéficier, a minima, de propositions d'hébergement pérennes, à proximité de leur lieu de scolarisation.**

Par ailleurs, il existe des difficultés qui découlent de la précarité des familles dans son ensemble. Dans les bidonvilles / squats, **les jeunes sont particulièrement exposés au risque de décrochage scolaire** en choisissant de travailler pour subvenir aux besoins de leur famille ou du fait de mariages et grossesses précoces. Ces jeunes qui abandonnent trop tôt le système scolaire, rencontreront par la suite de graves difficultés, allant de l'illettrisme à des problèmes linguistiques jusqu'au sentiment d'exclusion et d'inadéquation.

- Au 10 avril 2021, seulement 2% des enfants et jeunes accompagnés par des médiateurs scolaires (financés par la Dihal) sont au lycée. Comment impulser une dynamique de persévérance scolaire auprès des collégiens et des lycéens ? Quels dispositifs pourraient être impulsés par les pouvoirs publics ?

Accès au marché du travail et à la formation

⁹ Décret n° 2020-811 du 29 juin 2020 précisant les pièces pouvant être demandées à l'appui d'une demande d'inscription sur la liste prévue à l'article L. 131-6 du code de l'éducation

¹⁰ En Seine-Saint-Denis, des enfants pauvres interdits d'école, Libération, 1er juillet 2021

¹¹ « Des mairies continuent d'empêcher l'accès à l'école à des enfants qui n'ont rien », Libération, 26 octobre 2020

¹² Du 1er novembre 2019 au 31 octobre 2020, pour 939 expulsions, la totalité ou une partie des personnes expulsées, ne s'est vu proposer aucune solution, soit 87% des expulsions. https://www.observatoiredesexpulsions.org/storage/wsm_publication/wWPBHKJ4tUL4wMCvkgV7qimddYUwhW1MeCJiYNUy.pdf

L'accès effectif au marché de l'emploi pour les populations vivant en squats et/ou en bidonvilles est très inégal. Cette situation s'explique particulièrement par un **niveau de compétence très faible et une mauvaise maîtrise du français par rapport aux exigences des employeurs**. N'ayant eu que très peu accès à l'éducation et aux instruments qualifiants, l'entrée des habitants de lieux de vie informels sur le marché du travail est fondée sur un système dit de « débrouille » et d'entraide. Travaillant la plupart du temps de façon informelle et non déclarée, les intéressés sont dans l'incapacité de fournir des certificats attestant de différents postes de travail occupés.

De plus, lorsque le sujet de l'insertion professionnelle de certaines populations défavorisées est abordé, l'accès à certains métiers ou formations est spontanément écarté ou n'est même pas envisagé. **Les conditions de vie des personnes sont souvent perçues comme incompatibles avec l'occupation de certains postes, et leurs compétences sont remises en cause sur ce seul motif.**

Par ailleurs, les expulsions à répétition et la recherche permanente de nouveaux lieux de vie font qu'on retrouve souvent des personnes qui ont perdu leurs documents d'identité ou autres, rendant plus difficile encore leur inscription dans un parcours d'insertion par l'accès au droit commun. L'extrême précarité corrélée avec l'absolue nécessité de trouver de l'argent au quotidien par l'exercice de diverses activités informelles rendent difficile l'inscription de ces populations dans un parcours d'insertion.

Il est primordial aujourd'hui de multiplier des programmes d'apprentissages du français à visée professionnelle¹³ rémunérés, afin de combler le manque à gagner par l'arrêt d'activité informelle et de faciliter l'accès à des formations qualifiantes également rémunérées.

Il est essentiel d'inscrire les habitants de lieux de vies informels dans chaque mesure visant à lutter contre le chômage et la grande précarité en prenant en compte les spécificités qui sont attachées à leur conditions de vie et en exhortant les communes, les départements et les régions à travailler en partenariat afin de mettre en place des projets locaux d'insertion de ces populations avec l'appui des associations de terrain.

Accès aux droits : domiciliation et prestations sociales

Il est primordial pour atteindre l'objectif de résorption des lieux de vie informels de lutter contre la grande précarité des habitants et de les orienter vers le droit commun. En ce sens, l'accès à une domiciliation et à des prestations sociales est essentiel, mais souffre encore de trop grands obstacles.

La domiciliation est la clef de voûte garantissant l'accès aux droits communs des personnes vivant en habitat informel car elle permet aux personnes sans domicile fixe et sans adresse postale d'avoir accès à un ensemble de prestations et de droits fondamentaux conditionnés par la détention d'une telle adresse. L'absence de domiciliation est donc source d'une réelle atteinte à la dignité humaine et une cause indéniable de non-recours aux droits, en particulier sociaux, et aux soins.

L'étude de Trajectoires "Habitants des bidonvilles en France : connaissance des parcours et accès au droit commun" montre que 73% des personnes suivies ont accès à une domiciliation administrative¹⁴. Néanmoins, seulement 12 % des ménages ont une domiciliation CCAS. Au niveau national, si les associations agréées domicilient 56% des personnes, elles ne représentent que 7% des organismes domiciliaires potentiels. Les CCAS/CIAS, quant à eux, domicilient 41% des personnes mais représentent 93% des organismes domiciliaires potentiels.¹⁵

Ce chiffre s'explique par une plus grande difficulté d'accès à un CCAS, notamment en raison de discriminations liées au type d'habitat des personnes, ou à leur origine réelle ou présumée. **Ces refus illustrent une volonté politique de ne pas officialiser la présence sur la commune de certaines**

¹³ De type Préparation Opérationnelle à l'Emploi Collective (POEC)

¹⁴ Cette étude se concentre uniquement sur le parcours de 899 personnes, vivant ou ayant vécu en bidonvilles, en France. Cet échantillon de 245 ménages représente 5% de ce public.

¹⁵ DGCS, Etat des lieux de la domiciliation des personnes sans domicile stable, Enquête sur l'activité de l'année 2018.

personnes jugées indésirables mais résultent également du manque de moyens dédiés à la domiciliation. Souvent ces refus sont particulièrement difficiles à objectiver, ceux-ci ne donnant pas lieu, comme le prévoit le droit, à une décision motivée et notifiée au demandeur par écrit, mais à un refus oral.¹⁶ Les personnes n'ont donc pas de preuve de dépôt de leur dossier, et ne peuvent pas s'orienter vers une voie contentieuse.

Ainsi de nombreux refus de domiciliation viennent retarder des démarches vers le droit commun des personnes, et les poussent à être orientées vers des associations domiciliataires agréées. Pourtant, ces dernières, pour la majeure partie ne sont pas dotées de budget pour leur mission, et devraient uniquement domicilier des ménages qui n'ont aucun lien avec une commune.

Accès à la santé des habitant·e·s de squats et bidonvilles

Le mal-logement entraîne des conséquences lourdes sur la santé et l'accès aux soins des personnes vivant en bidonville ou en squat car il entraîne des difficultés de suivi de traitement, une impossibilité d'accès à certaines structures exigeant une domiciliation, une instabilité dans le suivi des rendez-vous médicaux mais aussi une incapacité à prendre soin de soi et à avoir des comportements préventifs.

De plus, les personnes vivant dans les lieux de vie informels vivent dans l'angoisse permanente des expulsions, qui rendent impossible toute inscription dans un parcours de long terme en matière de soins. La recherche incessante de nouveaux lieux de vie est un enjeu prioritaire pour ces personnes, et relègue bien souvent au second plan leur santé et leur accès aux soins qui se limitent alors aux seuls soins urgents.

La santé des habitants de lieux de vie informels est mise en danger par les conditions sanitaires dans leurs lieux de vie. Ils rencontrent ainsi des maladies liées à leurs conditions de vie : pathologies dermatologiques, troubles respiratoires, pathologies digestives liées au manque d'hygiène et d'accès à l'eau, développement de maladies à potentiel épidémique. Le suivi des pathologies chroniques et de la grossesse est souvent tardif et ponctué de ruptures.

Les habitants de lieux de vie informels rencontrent des difficultés d'accès aux soins liées à :

- La complexité des démarches administratives pour l'ouverture de droits
- Les délais extrêmement longs de traitement des demandes d'ouverture de droits à la santé pour les européens précaires depuis la mise en place de l'instruction par le CREIC (Centre des Ressortissants Européens Inactifs Cmuistes) des demandes d'affiliation.
- Le manque de recours à l'interprétariat professionnel
- Des consultations exclusivement sur rendez-vous et/ou à des horaires restreints, peu adaptées aux populations en situation de grande exclusion
- L'insuffisance des dispositifs mobiles d'*aller-vers*

→ Il serait intéressant d'interroger les ARS sur leur implication dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies locales de résorption et leur appréhension des enjeux d'accès aux soins et aux droits dans cette politique.

→ Il serait intéressant d'interroger les préfetures sur leur prise en compte des problématiques de santé dans la mise en œuvre des expulsions.

→ Il serait intéressant de savoir ce que prévoient les pouvoirs publics, face à la dématérialisation croissante des démarches, pour faciliter l'accès aux droits et aux soins des habitants de lieux de vie informels qui ne peuvent pas toujours utiliser les outils numériques, notamment lorsqu'ils sont allophones ou analphabètes ?

¹⁶ Note d'information N° DGCS/SD1B/2018/56 du 5 mars 2018 relative à l'instruction du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable

→ Il serait également intéressant d'interroger les structures de soins sur les possibilités de facilitation de d'adaptation de leur accueil (extension des horaires d'accueil, accueil sans rendez-vous, interprétariat) ?

→ Dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure 27 du Ségur de la santé, il serait intéressant de savoir comment est envisagée la coordination des actions d'aller-vers des structures de santé sur les squats et bidonvilles ?

Un hébergement d'urgence inopérant

Eu égard à leur situation de détresse sociale, les personnes vivant en habitat informel devraient pouvoir bénéficier d'une solution d'**hébergement d'urgence** conformément au **principe de l'inconditionnalité de l'accueil** inscrit à l'article L345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles (CASF)¹⁷ et consacré comme une liberté fondamentale par le Conseil d'État dans un arrêt du 10 février 2012 (n°356456). Une fois hébergées, elles devraient également jouir du **principe corollaire de continuité et de stabilité de la prise en charge** comme énoncé à l'article L345-2-3 du CASF¹⁸.

Or, force est de contester **le non-respect récurrent de ces principes**.

La politique d'expulsions systématiques dont l'objectif est « zéro point de fixation », revêt un caractère d'autant plus pernicieux et inefficace qu'elle n'est pas couplée d'une politique volontariste visant à garantir le droit à une mise à l'abri des habitants. Ainsi, **87%¹⁹ des personnes expulsées entre le 1^{er} novembre 2019 et le 31 octobre 2020 n'a bénéficié d'aucune solution d'hébergement ou de relogement**, ce qui signifie qu'une part écrasante des personnes qui vivaient dans les lieux expulsés a été **remise à la rue**. Les expulsions maintiennent alors les personnes dans une situation d'errance perpétuelle, contraire au droit à la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Les pratiques des préfetures et des Directions Régionales et Interdépartementales de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) dérogent, trop souvent, aux dispositions légales relatives à l'inconditionnalité du droit à l'hébergement²⁰. Face à ces pratiques, la jurisprudence développée par le Conseil d'Etat restreint la possibilité de reconnaître une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dans le cadre d'un référé liberté. Pour autant, le droit à l'hébergement d'urgence reste un droit inconditionnel²¹. Bien qu'il exclue toutes considérations de régularité de séjour, de nationalité, d'âge, de sexe ou de composition familiale, **plusieurs éléments mettent à mal cette inconditionnalité** :

- Selon le Conseil d'État, le juge doit apprécier les « diligences accomplies par l'administration » en tenant compte « des moyens dont elle dispose »²². **L'inconditionnalité de l'accueil est donc convertie en obligation de moyens** alors même que dans le cadre du recours sur le droit à l'hébergement opposable (DAHO) résultant de la loi du 5 mars 2007, *l'obligation de l'Etat d'héberger les ménages dont la demande est prioritaire et urgente* est une obligation de résultat²³.
- Parmi les moyens dont l'administration dispose, la **saturation des places d'hébergement** est prise en considération. Cette emboîlée des dispositifs d'hébergement justifierait l'attribution des places en fonction des vulnérabilités des demandeurs : personnes avec des problématiques de

¹⁷ « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence »

¹⁸ « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation »

¹⁹ Chiffre de l'Observatoire des expulsions, calculé sur la base des 1 079 expulsions de lieux de vie informels enregistrés du **1^{er} novembre 2019 au 31 octobre 2020**.

²⁰ https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_calais-num-14.12.18.pdf, page 14

²¹ Conclusions du rapporteur public Guillaume ODINET sous Conseil d'Etat, 11 avril 2018, n°417206

²² Conseil d'État, Juge des référés, 356456, *Fofana contre Ministère des Solidarités et de la cohésion sociale*, 10/02/2012

²³ TA Paris, 5 février 2009, M. Rougier : La loi DALO a instauré une obligation de résultat à la charge de l'Etat, il ne peut s'exonérer d'une telle obligation en alléguant l'absence de logement ou de places d'hébergement disponibles.

santé particulièrement graves ou apparentes, personnes en situation de handicap, personnes âgées, femmes enceintes (parfois de plus de cinq mois voire sept mois), ménages avec enfants en bas âge (de moins de trois ans, voire de moins d'un an) ... **Cette sélection transgresse la loi et apparaît comme la variable d'ajustement d'une offre d'hébergement inadaptée à la demande.** Du reste, cette priorisation n'assure pas nécessairement une mise à l'abri des personnes concernées.

- Entravant encore plus la mise à l'abri des habitants de lieux de vie informels, **l'appréciation des critères de détresse est cumulative et restrictive.** La modification de l'article L345-2-2 du CASF par la loi ALUR de 2015, tendant à apprécier les critères de détresse de manière alternative n'a donc pas eu le résultat escompté.
- Enfin, **l'irrégularité au regard du droit au séjour a des conséquences indues sur l'accès à l'hébergement.** En effet, le Conseil d'Etat a considéré que les personnes définitivement déboutées de leur demande d'asile²⁴ ainsi que les étrangers ayant reçu une obligation de quitter le territoire français (OQTF)²⁵ devaient justifier de « circonstances exceptionnelles » pour que l'atteinte manifestement illégale à leur droit inconditionnel à l'hébergement soit caractérisée.

Le principe de continuité de la prise en charge souffre également d'exceptions dans la pratique.

Par exemple, il a pu arriver que des familles hébergées soient remises à la rue dès que leurs enfants en bas âge ont atteint l'âge de trois ans.

Lorsque des propositions de logement ou d'hébergement sont faites, il s'agit majoritairement de mises à l'abri temporaires (hôtels sociaux, structures d'hébergement d'urgence, centres d'hébergement type CAO et CAES, voire gymnases), parfois très éloignées de la commune d'attachement des personnes orientées. Il s'agit donc de **solutions non pérennes, qui ne permettent pas aux personnes concernées de sortir durablement de la précarité et dont les conséquences sont dommageables.** Par exemple, les critères relevant de la situation familiale globale, de la scolarisation des enfants, de l'état de santé ou encore des démarches d'insertion socio-professionnelles entamées guident encore trop peu l'action publique dans le cadre du droit à l'hébergement.

- Quelles actions ont été engagées, en premier lieu au niveau budgétaire, pour pallier la saturation des places d'hébergement ?
- Quelle est l'articulation des programmes du BOP 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » et 303 « Immigration, asile et intégration » dans la gestion de l'hébergement des personnes migrantes sollicitant une mise à l'abri ?
- Comment expliquer que le recours aux nuitées hôtelières (pourtant insatisfaisantes en termes d'accompagnement social) soit toujours en hausse ?
- Quelles bases légales sous-tendent les critères variables de vulnérabilités utilisés par les préfetures pour prioriser les demandes d'hébergement ? Des instructions nationales ont-elles été adressées aux préfetures pour mettre en place ces critères non prévus dans les dispositions légales applicables ?
- Les critères d'inscription dans un parcours d'insertion et de scolarisation peuvent-ils permettre de bénéficier d'un hébergement ?

La résorption des lieux de vie informels : le cas de la plateforme de la DIHAL

Afin d'accélérer la politique de résorption des bidonvilles, la DIHAL a mis en place une **plateforme numérique**²⁶ destinée à améliorer l'information, le partage et le pilotage de cette politique. Si la nécessité d'outils de coordination est réelle, son utilisation interroge néanmoins les acteurs associatifs. Plusieurs freins peuvent en effet être identifiés.

²⁴ CE, Alla, 24 septembre 2013, n°37232

²⁵ CE, 17 avril 2014, n° 37765

²⁶ <https://resorption-bidonvilles.beta.gouv.fr/#/landing>

Pour les associations, l'urgence est au déploiement et à la mise en œuvre effective d'une politique de résorption territoriale globale, en application de l'instruction du 25 janvier 2018. La plupart des territoires n'ont pour le moment pas élaboré de stratégie. Il conviendrait de clarifier comment la plateforme va contribuer à l'objectif de résorption, alors qu'elle a une dimension « par lieu de vie », tandis que l'insertion des personnes passe par un accompagnement individuel ou par ménage.

En outre, un lieu de vie "fermé" sur la plateforme ne permet pas d'avoir des précisions concernant les conditions de sa fermeture. Il conviendrait de pouvoir faire apparaître si le lieu a été expulsé, selon quelle procédure, si un diagnostic social a été effectué et combien de personnes ont bénéficié de solutions de logement ou d'hébergement.

D'un point de vue opérationnel, aucune garantie n'est apportée aux associations quant à l'effet que peut avoir un signalement sur la plateforme : l'utilisation de la plateforme devrait être appréhendée comme un levier pour déclencher une action, il conviendrait que les acteurs publics compétents s'engagent à réagir aux informations fournies par les associations (absence de point d'eau, présence de nuisibles...).

La plateforme est un outil pour la politique de résorption des bidonvilles et son utilisation doit donc s'inscrire dans la logique de cette politique. Or, cette dernière ne s'adresse qu'aux ressortissants intra européens. Cela signifie que des sites de personnes extra européennes peuvent être renseignés (et le sont en pratique), mais nous ne comprenons pas à quoi peuvent servir ces informations puisque les personnes ne pourront pas bénéficier de la politique de résorption.

- Quels outils/supports ou méthode est envisagée pour permettre une information des habitants sur la plateforme et comment la DIHAL envisage de les impliquer dans l'élaboration et l'utilisation de l'outil ?
- Dans quelle mesure l'utilisation de la plateforme par les acteurs associatifs pourrait-elle être conditionnée à des engagements de la part des autorités déconcentrées et décentralisées compétentes, dans le sens de l'objectif de résorption ?

Les diagnostics pré-expulsion de lieux de vie informels : l'absurdité d'un traitement différencié entre les ressortissants UE et hors-UE

Il arrive très fréquemment que sur un même terrain vivent des ressortissants européens et hors UE. Lors des diagnostics pré-expulsion, les associations en charge du diagnostic sont confrontées à plusieurs difficultés.

Dans un premier temps, ces associations sont chargées de recueillir des demandes de mise à l'abri des familles résidant sur les terrains sans pouvoir leur apporter la garantie que leur demande pourra être satisfaite et sans faire la distinction entre familles UE et hors-UE.

En Île-de-France, chaque département fixe par exemple ses propres critères de vulnérabilité pour les demandes de mises à l'abri, généralement il s'agit de familles nucléaires avec enfants de moins de trois ans. Pour toute autre famille qui souhaiterait pouvoir bénéficier de l'hébergement, cela reste inaccessible.

Par ailleurs, les préfetures lors de ces diagnostics demandent aux associations de recueillir les numéros de demandes d'asile pour les familles qui auraient fait la demande. En effet, dans ces situations la proposition d'hébergement relève de l'Office Français de l'Immigration et Intégration (OFII). Les familles sont souvent réticentes à communiquer leur numéro de demandeurs d'asile craignant que l'OFII ne leur coupe les aides au cas où elles refusent une proposition d'hébergement (dans le cadre de la procédure à venir d'expulsion) qui souvent se trouve sur d'autres départements et ne prend pas en compte leur lieu d'attache, de domiciliation ou encore de scolarisation des enfants.

A Calais et Grande-Synthe, les diagnostics tels que définis ci-dessus n'existent pas. En revanche, l'application de la politique de lutte contre les « points de fixation » décidée par l'Etat conduit à une anticipation systématique des expulsions des lieux de vie à la frontière. Lorsqu'un lieu de vie se crée, le concours de la force publique est systématiquement octroyé en vue de son expulsion.

La question des diagnostics pré-expulsion met en exergue l'**absurdité de traiter différemment les publics en fonction de leur statut**. La politique de résorption devrait concerner tous les publics, avec ensuite des spécificités dans l'accompagnement. Il n'est pas logique que sous prétexte que ce soient des demandeurs d'asile, et donc des migrants, leur cas soit géré par l'OFIL.

- La DIHAL, qui chapeaute le service public "de la rue au logement", va-t-elle un jour assurer une gestion globale de la résorption des lieux de vie informels et ce quel que soit le statut des personnes (citoyens UE, migrants, demandeurs d'asile, sans domicile-fixe...)?

Cadre légal autour des expulsions

Les personnes occupant un lieu « sans droit ni titre » comme un squat ou un bidonville ne sont pas pour autant privées de tout droit. Les lieux qu'elles habitent doivent être considérés comme leur domicile au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et elles ont droit au respect de leur vie privée et familiale. En vertu de la jurisprudence de la CEDH, **une décision d'expulsion doit effectuer un examen de la proportionnalité mettant en balance le droit de propriété du propriétaire avec le droit au respect de la vie privée et familiales des habitants**²⁷.

Depuis la loi « relative à l'égalité et à la citoyenneté » du 27 janvier 2017, toutes les formes d'habitat (tentes, abris de fortune, cabanons, etc.) sont désormais reconnues par la loi, et les personnes qui habitent sur les terrains sans titre, dans ce type d'habitat, bénéficient de protections avant de risquer d'être expulsées. Les articles L.411-1 et suivants du Code des procédures civiles d'exécution régissent les procédures applicables. En principe, pour que des personnes habitant un bidonville ou un immeuble puissent être expulsées, il faut qu'une décision de justice l'ordonne et qu'un commandement de quitter les lieux ait été signifié : « *Sauf disposition spéciale, l'expulsion d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux* » (code des procédures civiles d'exécution, art. L. 411-1).

Cependant, la loi « portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » du 23 novembre 2018 est revenue sur une partie de ces avancées en restreignant l'application de ces protections dans certaines situations particulières²⁸.

La loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique est venue étendre la possibilité d'avoir recours à la procédure exceptionnelle de l'article 38 de la loi DALO.

Si, en principe, une expulsion doit répondre à une décision de justice et obéir à une procédure légalement encadrée, il existe des exceptions à ce principe et des pratiques ne permettant pas toujours le respect des droits fondamentaux des lieux de vie informels.

Détournement des procédures d'expulsion

- **Décisions administratives (arrêtés)**

Dans de nombreux cas, une décision administrative, un arrêté municipal ou préfectoral est pris, alors même qu'une décision juridique accordait des délais aux habitants. En effet, les pouvoirs de police du maire, et dont le préfet peut user en cas d'inaction de ce dernier, l'autorisent à prendre toutes mesures ayant pour objet « *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». Sur ce fondement, des arrêtés peuvent être pris enjoignant aux habitants de quitter les lieux dans des délais très brefs - généralement 48 heures - au prétexte de risques sanitaires ou sécuritaires qui résulteraient de la précarité de leur installation²⁹. C'est par exemple ce qu'avait fait le maire de Bobigny en prenant

²⁷ CourEDH, Winterstein et autres c. France, req. n°27013/07, 17 octobre 2013

²⁸ <https://www.romeurope.org/nouvelles-fiches-pratiques-sur-les-delais-applicables-aux-habitants-de-squats-et-bidonvilles-menaces-dexpulsion/>

²⁹ Patrick Henriot, "Et à la fin, c'est le droit de propriété qui gagne", Revue Délélibérée [En ligne], mis en ligne en 2020

un arrêté le 19 août 2014 pour contourner une ordonnance du juge des référés du 2 juillet 2014 (n° 14/01011) refusant d'ordonner l'expulsion des 314 habitants du terrain³⁰.

- **Expulsions 48h/ flagrance / intimidations**

Des expulsions sont réalisées sur des bases, plus ou moins admises, qui ne remplissent pas les conditions légales. Ce sont des pratiques très courantes et observées par nos associations.

- Elles sont généralement basées sur le « **flagrant délit** » dans un délai de 48h suivant l'installation sur le terrain ou dans le squat, mais souvent cette base n'est pas énoncée, elle est donnée lorsque des explications sont demandées par les habitants ou les associations qui les accompagnent.
- **Des expulsions sont également réalisées sans base légale après cette durée de 48h**, en argumentant de cette durée alors qu'il existe des preuves d'installation plus anciennes, et parfois aucune base n'est donnée.

En tout état de cause, **l'argument du "flagrant délit" ne devrait pas, en théorie, donner le droit aux forces de l'ordre de procéder à l'expulsion des habitants sans une décision préalable du juge.**

- Cette notion signifie en effet le fait, pour la police, de surprendre l'auteur d'un délit pendant qu'il le commet (ou dans un temps très proche).
- Cela lui permet ainsi, en ouvrant une enquête, de mettre en œuvre certains pouvoirs, comme celui de convoquer les occupants pour un interrogatoire ou de les placer en garde à vue.

Les conditions de l'enquête de flagrance ne devraient pas justifier une expulsion de terrain ou de squat, ni les violences qui l'accompagnent régulièrement en pratique, comme cela a été rappelé par la Défenseure des droits³¹.

Des pratiques d'intimidations et de pressions de la part des forces de l'ordre conduisent également les habitants à quitter les lieux avant le jour officiel de l'expulsion. Cela implique qu'elles ne peuvent pas, lorsqu'un diagnostic social a été réalisé et permis d'identifier les personnes à qui une solution d'hébergement pourrait être proposée, bénéficier d'une telle proposition.

- **Destruction des biens**

Les biens des personnes habitant en lieux de vie informels sont souvent détruits ou confisqués pendant une expulsion. Selon la note détaillée de l'Observatoire des expulsions des lieux de vie informels de 2020, dans 44% des expulsions, les biens des personnes ont été détruits ou confisqués pendant et/ou avant l'expulsion.³²

Pourtant, les biens lors d'une expulsion sont censés être protégés : un inventaire doit en être fait par l'huissier et ils doivent être stockés dans un local pour que les personnes expulsées puissent les retirer.³³ Les biens saisis peuvent également être des documents d'identité et/ou administratifs, pourtant censés bénéficier d'une protection particulière³⁴.

- **Ordonnances sur requête**³⁵

³⁰ Gabrielle Hébrard, « [Quand les juges des référés judiciaire et administratif se contredisent sur l'évacuation de campements illicites](#) », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 8 octobre 2014

³¹ Défenseur des Droits, décision n°2018-14 du 8 mars 2018

³² Dans seulement, 2% des expulsions, il n'y a pas eu de destruction ou confiscation des biens des personnes pendant et/ou avant l'expulsion. Cette donnée est majoritairement inconnue des contributeurs : dans 53% des expulsions. https://www.observatoiredesexpulsions.org/storage/wsm_publication/wWPBHKJ4tUL4wMCvkgV7qimddYuWhW1MeCjIYNUy.pdf

³³ Article L433-1 du Code de procédure civile d'exécution

³⁴ Article 433-6 du Code de procédure civile d'exécution

³⁵ Art. 493 CPC : « L'ordonnance sur requête est une décision provisoire rendue non contradictoirement dans les cas où le requérant est fondé à ne pas appeler de partie adverse »

Les ordonnances sur requêtes sont une exception au principe du contradictoire. Elles permettent au propriétaire d'un terrain occupé d'obtenir l'expulsion des personnes occupantes sans que ces dernières soient convoquées au tribunal. Pour cela, le propriétaire demande au tribunal judiciaire de rendre une ordonnance d'expulsion. Cette procédure est donc non-contradictoire, les personnes n'étant pas représentées.

Si le propriétaire est censé démontrer la raison pour laquelle il a recours à une procédure non-contradictoire, notamment en apportant la preuve qu'il est incapable d'obtenir l'identité des personnes occupantes. Dans les faits, les associations observent souvent un dévoiement de cette procédure, étant donné qu'il suffit parfois au propriétaire de plaider qu'un huissier (mandaté et payé par lui) est allé sur le terrain et a demandé des noms aux habitants sans obtenir de réponse pour que le juge accepte de mener le procès en l'absence des intéressés.

Bibliographie

Articles

- « [Ceci n'est pas un camp de Roms, c'est un bidonville](#) », 2016
- [Le bidonville, symptôme du mal-logement](#), 2015
- [Roms ≠ bidonvilles, 2015](#)
- Gabrielle Hébrard, « [Quand les juges des référés judiciaire et administratif se contredisent sur l'évacuation de campements illicites](#) », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 8 octobre 2014 (<http://revdh.revues.org/888>)
- Patrick Henriot, « [Et à la fin, c'est le droit de propriété qui gagne](#) », Revue Délibérée [En ligne], mis en ligne en 2020

Rapports / chartes

- [25 ans de politiques coûteuses d'expulsions et inutiles d'expulsion de bidonvilles](#), 2015
- [Du bidonville à la ville, vers la "vie normale" ?](#), 2015
- [Ados en bidonvilles et en squats, l'école impossible ? Étude sur la scolarisation des jeunes âgés de 12 à 18 ans](#), 2016
- [20 propositions pour une politique d'inclusion des personnes vivant en squats et bidonvilles](#), 2017
- [Les élus locaux face à la résorption des squats et bidonvilles](#), 2019
- [Bidonville, sortir, s'en sortir - 4 ans après, parcours et stratégies d'insertion à partir du logement](#), 2019
- [Campements de migrants sans-abri : comparaisons européennes et recommandations](#), 2019
- [Les leçons d'un confinement hors-normes dans les bidonvilles et squats](#), 2020
- [Observatoire des expulsions de lieux de vie informels](#), Note détaillée, 2020
- [Garantir l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène \(eah\) dans les lieux de vie informels de France](#), 2021
- [Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrains](#)

Propositions de structures à auditionner

Sur les enjeux globaux : DIHAL, Ministère du Logement, CNDH Romeurope, un habitant ou un ancien habitant de lieu de vie informel...

Sur les enjeux thématiques :

- **Sur l'accès à l'eau** : Solidarités International, Action contre la faim, le Collectif solidarité avec les roms de Lille métropole...
- **Sur la politique de résorption et l'accès au droit** : Fondation Abbé Pierre, Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté...

- **Sur la santé** : Médecins du monde, Première Urgence Internationale, Plateforme santé précarité de l'Hôpital Joseph Ducuing à Toulouse...
- **Sur la scolarisation** : Rencontre nous, le collectif École pour tous, École au présent
- **Sur les expulsions** : Utopia 56, Droit au logement, Observatoire des expulsions de lieux de vie informels...

Annexe

Le cas particuliers des citoyens européens vivant en habitat informel

Des difficultés d'accès aux droits de santé

Depuis plusieurs années, l'ouverture des droits de santé des européens inactifs est difficile et complexe, renvoyant à diverses interprétations du droit au séjour les concernant, du droit de la Sécurité sociale et du droit de l'Union européenne relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale européenne. Sans directive interne claire, les caisses ont longtemps eu des pratiques très hétérogènes. Depuis 2018, tous les dossiers des Européens précaires sont envoyés par les caisses au Centre des ressortissants européens inactifs CMUistes (CREIC) (de Nîmes), pour une évaluation de leurs droits. Cette réorganisation orchestrée par la Cnam a eu des effets négatifs considérables, avec un allongement des délais d'ouverture des droits très important et un blocage de nombreux dossiers pendant plusieurs mois³⁶.

Le CREIC, tout d'abord, n'est pas dimensionné pour traiter l'ensemble des dossiers des européens inactifs au niveau national. De plus, en raison de la complexité du cadre réglementaire et des directives données, il reste très difficile de savoir si les personnes relèvent de l'AME ou de la Sécurité sociale (PUMa). En raison d'une directive de la Cnam, les caisses se sont également mises à exiger des demandeurs une « attestation de non-droit » dans le pays d'origine du demandeur, document quasi impossible à obtenir. Par ailleurs, de nombreux dossiers d'étrangers ressortissants d'États tiers à l'Union européenne mais étant ou ayant été titulaires d'un titre de séjour d'un État membre de l'UE, sont également renvoyés, par des caisses, vers le CREIC alors qu'ils ne le devraient pas. Cela contribue à saturer davantage ce centre et alimente ainsi une confusion assez générale sur les règles et procédures à suivre.

À la suite d'une forte mobilisation et de réunions inter associatives avec le ministère de la Santé et la Cnam, une circulaire a été publiée par cette dernière le 18 décembre 2019³⁷. Pour une fois rendue publique, cette circulaire a permis de clarifier et de simplifier en partie le cadre réglementaire de l'accès aux soins des européens précaires. Il conviendrait de réviser ce dispositif qui ralentit l'ouverture de droits et donc l'accès aux soins.

→ Il serait intéressant de connaître le temps de traitement des demandes d'ouverture de droits des citoyens européens inactifs.

Le droit au séjour

Le droit au séjour et l'accès aux droits sociaux du citoyen UE (et des membres UE ou non UE de sa famille) ne sont pas subordonnés à la présentation d'un titre de séjour, parce que l'éventuel contrôle de la régularité du séjour en vue de l'attribution des prestations est du ressort des organismes de protection sociale et non des préfectures.

Cette obligation des organismes de protection sociale engendre de grandes difficultés dans l'accès aux droits sociaux pour les citoyens européens en situation de grande précarité. Ces difficultés sont en grande partie liées à l'appréciation faite par les organismes de sécurité sociale de leur situation relative au droit au séjour.

Si une lettre réseau de la CNAF, de mars 2021, vient mettre en accord avec le droit de l'Union européenne les modalités d'appréciation de la régularité du séjour des citoyens européens qui exercent une activité professionnelle salariée ou assimilée et qui résident en France pour le bénéfice des prestations familiales et sociales, **de nombreuses situations restent peu prises en compte par les caisses**, notamment le droit au séjour tiré de la scolarisation des enfants³⁸.

³⁶ « [Fonctionnement de la coordination européenne de la Sécurité sociale en matière de soins. CREIC : quand la coordination se transforme en machine à exclure les précaires](#). Note technique d'analyse par l'ODSE et le collectif Romeurope », 2018.

³⁷ Circulaire Cnam n°41/2019 du 18 décembre 2019 sur la prise en charge des frais de santé des ressortissants communautaires inactifs.

³⁸ <https://www.romeurope.org/fiche-pratique-droit-au-sejour-tire-de-la-scolarisation/>

Nous nous interrogeons également sur la transparence des modalités d'appréciation et de contrôle des organismes de protection sociale. En effet, nous alertons régulièrement sur le manque de transparence des circulaires de la CNAF, notamment les lettres réseaux. Avant la lettre réseau de mars 2021, la dernière circulaire rendue publique par la CNAF sur la question du droit au séjour des citoyens européens datait de plus de dix ans³⁹, il nous semble difficilement possible que les agents de la CAF n'aient reçu que ces deux circulaires pour traiter des situations des citoyens européens en situation de grande précarité.

³⁹ Circulaire CNAF C - n° 2009-022 21 octobre 2010 relative aux conditions de la régularité du séjour des ressortissants communautaires pour le bénéfice des prestations familiales

Commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France

Intervention de Marie-Christine VERGIAT
Vice-Présidente de la Ligue des droits de l'Homme

I. De quoi parlons-nous ?

La Commission d'enquête s'appelle : « migrations, déplacements de population, conditions de vie et d'accès au droit des migrants ». C'est une appellation qui nous parle au vu de la nécessité de s'interroger sur la réalité des questions migratoires dans son contexte global.

Il est important de rappeler ce que signifie le mot migrant au sens généralement utilisé par l'ONU notamment quand elle parle de migrant international, soit une personne qui vit durablement (a priori au moins un an) dans un pays qui n'est pas son pays de naissance.

Au sein de l'Union européenne (UE)

- 27, 30 millions de personnes sont nés hors UE ;
- 15 millions dans un autre Etat de l'UE que celui dont ils ont la nationalité.

Tous sont des migrants et surtout des migrantes ; la majorité étant des femmes.

Chaque année, 3 millions de nouveaux titres de résidence¹ sont délivrés dans l'UE dont 1,2 million sont liés à l'emploi et plus de 750 000 sont des titres liés à l'emploi délivrés à des Ukrainiens par la Pologne (<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10189090/3-25102019-AP-FR.pdf/6551054f-19d6-f3a4-0863-34806f7cfb09>).

Mais en général quand on parle des migrants, ce n'est pas de ces personnes dont on parle mais seulement de celles qui ont besoin d'un visa pour venir jusqu'à nous, qui n'ont pas eu la chance de naître dans un Etat dans lequel les Etats européens délivrent facilement des visas, dans lesquels les Etats européens dont le nôtre ont délégué cette délivrance des visas à des structures privées et auxquelles les ressortissants de ces pays doivent payer le prix fort quelques fois plusieurs fois sans avoir de visas.

Le terme de « migrants » est devenu une sorte de mot valise, auquel est attaché un certain nombre de valeurs négatives qui alimente un discours à connotation raciste basé sur les chiffres les plus fantaisistes.

Lors de la crise de l'accueil de 2015/2016, on a parlé de plus d'un million de migrants arrivés en Europe, ce chiffre recouvrait essentiellement le nombre de personnes arrivées par la Turquie (850 000) dont les 2/3 étaient des Syriens et qui ont pour l'immense majorité d'entre eux obtenu le droit d'asile surtout en Allemagne.

Mais le nombre de ces personnes, qui traversent la Méditerranée par des voies dites irrégulières au risque de leur vie, est rapidement revenu à ce qu'il était avant 2015. L'aggravation des politiques migratoires ne peut donc plus reposer sur cette justification et notre continent ne devrait pas rester le plus mortifère du monde pour les migrants.

On oublie de la même façon de rappeler sans cesse comme vient de le faire le HCR que 86 % des réfugiés dans le monde sont accueillis dans des pays proches de celui qu'ils ont été obligés de quitter et donc dans des pays pauvres.

II -Les priorités de la LDH en matière d'accès aux droits

¹ Au sens européen, un titre de résidence est un titre délivré pour une durée supérieure à trois mois ; cette limite s'explique par le fait que les titres dont la durée de séjour est supérieure à trois mois de durée de séjour, relèvent des Etats et non plus de la compétence de l'UE comme pour les titres dit de court séjour.

Concernant la situation en France, nous devons d'abord déplorer un contexte législatif et juridique particulièrement mouvant, de plus en plus restrictif, dont l'application varie d'une autorité administrative à l'autre.

La LDH souhaite insister sur 3 axes :

A. Les droits de l'enfant et le respect de la convention internationale du même nom

1. Les parents étrangers d'enfant français

Nombre de parents étrangers d'enfants français peinent à obtenir un titre de séjour alors qu'ils devraient pouvoir y accéder de plein droit même en cas d'entrée irrégulière sur le territoire.

La loi du 10 septembre 2018 a aggravé les choses en liant l'obtention de ce type de titres de séjour à des preuves de résidence stable sur le territoire au motif de lutter contre des reconnaissances frauduleuses de filiation notamment quand l'un des deux parents est français. Ce nouveau critère conduit à des demandes de preuves de prise en charge par le parent français, preuves souvent difficiles à apporter notamment quand c'est le père qui est français et qu'il se désintéresse de ses enfants.

Nombre de mères étrangères d'enfants français se retrouvent en conséquence dans des conditions de grande vulnérabilité pesant bien évidemment sur leurs enfants, se voient souvent obligées de recourir à des moyens illégaux pour survivre et peuvent devenir facilement la proie de trafiquants.

Or, elles devraient être protégées **dans l'intérêt de l'enfant** et seules des circonstances exceptionnelles sur décision judiciaire et non préfectorale devraient les empêcher d'obtenir un titre de séjour.

2. L'expulsion ou l'assignation à résidence d'un seul des deux parents

La non-séparation des parents de leurs enfants doit rester le principe de base et la séparation ne devrait pouvoir se faire qu'en cas de décision de justice de déchéance de l'autorité parentale.

3. Les mesures d'enfermement et les assignations à résidence

Des enfants sont enfermés dans des centres de rétention au motif de ne pas les séparer de leurs parents et notamment de leur mère alors que l'UNICEF notamment ne cesse de rappeler que l'enfermement d'un enfant ne peut jamais se faire dans son intérêt.

Des familles sont confrontées à des impossibilités de se déplacer au-delà d'un certain périmètre ou à des obligations de pointage qui les empêchent de travailler ou de s'occuper correctement de leurs enfants, voire qui les obligent à vivre séparés alors même que les alternatives à l'enfermement dont font théoriquement parties les assignations à résidence ont un but inverse.

4. Les MNA

Au-delà de la désinformation les concernant allant de chiffres fantaisistes de coût avancés à des fantasmes sur leur « dangerosité » systématique, la LDH souhaite pointer :

- La présomption de minorité conformément au droit international dans l'attente des décisions ad hoc notamment en cas de contestation des documents fournis par les jeunes ;
- La non-remise en cause de la minorité en cas de transfert dans un autre département ;
- La prise en charge automatique des jeunes durant les procédures de contestation ;
- L'amélioration des conditions d'évaluation de minorité (des taux de reconnaissance allant de 20% à 80%) en transmettant cette évaluation à des structures indépendantes des conseils départementaux ;
- L'application des recommandations de la circulaire Taubira du 31 mai 2013.

5. Les jeunes majeurs

Nombreux sont les jeunes mineurs étrangers qui, en demandant un titre de séjour au moment où ils arrivent à leur majorité, se voient délivrer une OQTF du fait de contestation par les préfetures de leur identité. Nombre de ces situations ont été largement médiatisées et mobilisent l'opinion quand ces jeunes ont largement démontré leur intégration, qu'ils soient en cours d'études, en apprentissage ou salarié.

L'identité de ces jeunes a été dans les faits reconnue par un juge des enfants.

Cette contestation repose souvent sur la seule remise en cause des documents fournis par les pays d'origine (voir notamment le cas des jeunes Guinéens dont l'identité est systématiquement contestée du fait d'une note de la PAF en ce sens).

On ne devrait plus voir un jeune muni d'un passeport ou d'une carte consulaire être l'objet d'une OQTF au motif qu'il y a discussion sur son acte de naissance.

Il faut sortir de ce système qui transforme des jeunes formés, intégrés en clandestins ou qui les renvoient dans leur pays d'origine alors qu'ils n'y ont le plus souvent plus d'attaches.

B. Le droit à l'asile

1. Le Règlement de Dublin

L'application du règlement Dublin autrement dit l'obligation de demander l'asile dans le premier pays de l'Union européenne où l'on est entré ou dont on a obtenu un visa nous semble en lui-même nocif et contraire à toute notion de solidarité européenne.

Sa conséquence pratique, hors cas d'expulsion dont le nombre reste relativement limité, est de condamner à l'errance et à la clandestinité, le plus souvent pendant 18 mois des personnes avant qu'elles puissent déposer une demande d'asile dans notre pays.

C'est d'autant plus vrai que la plupart des Etats dit de première entrée refuse les demandes du gouvernement français en ce sens notamment parce qu'ils ont sur leur territoire beaucoup plus de personnes étrangères arrivées de façon dite irrégulière que la France (Allemagne et Italie notamment).

2. La notion de pays sûrs

La notion de pays sûrs en créant a priori un doute sur le bienfondé de la demande est contraire à l'esprit même de la Convention de Genève qui nécessite un examen particulier et à différentes conventions internationales ou européennes signées par la France.

Elle conduit à un examen accéléré de celle-ci au détriment des droits du requérant et le caractère suspensif du recours à la CNDA en cas de décision négative de l'OFPPRA est en outre supprimé avec toutes les conséquences induites et notamment un risque d'expulsion alors même que la CNDA peut mettre en cause la décision initiale.

C'est très grave par exemple pour des pays où l'homosexualité est criminalisée comme le Sénégal, les droits des femmes loin d'être respectés dans les faits comme l'Albanie, des minorités victimes de persécutions comme l'Inde.

On peut se réjouir de la récente décision du Conseil d'Etat en date du 2 juillet 2021 annulant la décision du conseil d'administration de l'OFPPRA de maintenir sur la liste des pays d'origine dits « sûrs » le Bénin, le Ghana et le Sénégal (au Bénin, en raison des atteintes répétées à la démocratie et au Sénégal et au Ghana du fait de la pénalisation des relations homosexuelles).

C. Le droit au séjour

1. La régularisation

La LDH tient à réaffirmer sa position en faveur de la régularisation de toutes les personnes étrangères vivant sur notre territoire et regrette que la crise sanitaire qui a révélé entre autres la nécessité de main-d'œuvre étrangère dans certains secteurs n'ait pas permis une régularisation comme cela a été fait dans d'autres pays européens.

Outre le cadre législatif et juridique fluctuant déjà évoqué, nous constatons que même les textes existants sont de moins en moins bien appliqués. Tel est le cas **notamment de la circulaire de novembre 2012** concernant les familles avec enfants qui n'a même plus appliquée dans certaines préfectures alors que nombre d'associations avaient estimé à l'époque que les délais prévus par la circulaire étaient largement insuffisants (5 ans de présence, 3 ans de scolarisation) et qu'elle ne faisait que maintenir dans la précarité des familles et notamment des jeunes et des enfants dont l'essentiel de la vie était en France.

2. Titre de séjour pour raisons médicales

Depuis le passage de l'avis médical de l'ARS à des médecins relevant de l'OFII, et donc d'un organisme placé sous la tutelle du ministère de la santé à un organisme placé sous celui du ministre de l'Intérieur, des situations justifiant une carte maladie ou parents d'enfant malade, nous constatons une forte dégradation concernant la délivrance des titres notamment au regard de l'appréciation de la possibilité de suivre un traitement approprié eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays d'origine.

3. Dématérialisation

Aujourd'hui, la situation globale la plus grave réside dans la dématérialisation des procédures qui prive nombre d'étrangers de titres y compris de renouvellement faute de pouvoir accéder à un rendez-vous en préfecture dans les délais. Sur recours de plusieurs associations dont la LDH, le Conseil d'Etat a confirmé que la dématérialisation ne devait jamais être le seul moyen d'accéder à une procédure. La situation cependant ne cesse de s'aggraver dans les préfectures notamment depuis le début de la crise sanitaire.

Par exemple, un homme de nationalité ivoirienne, en situation régulière, devait renouveler son titre de séjour avant fin juin et avait un CDD expirant lui aussi fin juin. Il a tenté depuis le début du mois d'avril d'obtenir un rendez-vous via la procédure en ligne. Neuf fois sur dix, lors de ses tentatives, le formulaire de prise de rendez-vous affichait une phrase que tous les étrangers de France connaissent par cœur : « Il n'existe plus de plage horaire libre pour votre demande de rendez-vous. Veuillez recommencer ultérieurement ». Le premier créneau horaire qui lui a finalement été proposé était fin août. Il s'est donc retrouvé dans l'impossibilité de renouveler son contrat de travail, de s'inscrire à Pôle Emploi ou de faire valoir ses droits sociaux puisque toutes ces situations sont conditionnées par l'obtention d'un titre de séjour valide.

Ce type de situation de risque de rupture de droits, liée aux délais et la dématérialisation, est hélas très courant et dans nombre de préfectures, la démarche pour obtenir un rendez-vous est quasi impossible.

Dans certaines préfectures, un mode d'emploi de « contournement » de cette procédure a été communiqué aux étrangers ou aux associations les accompagnant leur recommandant d'utiliser la procédure nationale de demande de renouvellement pour avoir un « récépissé de jonction » qui n'existe pas dans la loi mais qui permet de demander aux organismes sociaux de ne pas couper les droits dans l'attente de la vraie procédure.

Et quand les personnes concernées arrivent enfin à avoir un rendez-vous, elles sont souvent confrontées à des demandes arbitraires, incohérentes, voire illégales ou ubuesques pour le contenu de leur dossier ou/et des délais de remise du titre très importants.

Ainsi, une préfecture a demandé à un jeune homme de produire une carte consulaire pour la délivrance de son titre de séjour et quand il est allé à son ambassade à Paris, il lui a été dit que la carte consulaire ne pouvait être délivrée que sur présentation de son titre de séjour... Il lui a fallu six mois de courriers et tractations pour arriver à débloquer la situation : six mois de période non-droit : sans possibilité de travailler, etc.

Autre exemple, une jeune fille mineure est arrivée, par regroupement familial, à 17 ans dans sa famille en situation régulière en France. La loi indique qu'elle peut bénéficier d'un titre de séjour dès son arrivée, ce qui lui permet de faire un apprentissage, etc. Quand elle a fait sa demande en préfecture, il lui a été dit qu'il valait mieux qu'elle attende d'être majeure. Au moment de ses 18 ans, elle a envoyé un dossier mais a dû en renvoyer un en décembre, puis en février, sans aucune réponse. Il y a deux ans maintenant que cette jeune devrait selon la loi pouvoir bénéficier d'un titre de plein droit et que ses demandes restent sans réponses et l'empêchent d'entreprendre une formation.

Et nous pourrions compléter encore et encore ces exemples.



AUDITION A LA COMMISSION D'ENQUETE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

CONTRIBUTION DE L'ASSOCIATION LE POLE

Présentation de la structure

Structure sous forme associative, la Plate-forme d'Orientation Linguistique et d'accès à l'Emploi (le POLE) est un organisme de formation qui s'inscrit dans une volonté d'accompagnement des publics en difficultés linguistiques et notamment les migrants en insertion sociale et professionnelle.

Dès sa création en 2000, Le POLE agit et intervient dans des zones de forte précarité sociale pour favoriser l'autonomie de ses bénéficiaires. Notre objectif principal est celui de les aider à réaliser leurs projets et à trouver un emploi qui constitue un véritable vecteur d'intégration sociale.

Avec une quarantaine de salariés permanents répartis sur les régions Ile de France et Hauts de France, le POLE dispose de plusieurs centres de formation et d'examens notamment en Seine Saint Denis, Val de Marne et le Nord.

L'expérience acquise par ses équipes a permis au POLE de devenir un acteur apprécié dans l'accueil, l'évaluation, la formation, l'accompagnement des publics en difficulté linguistique et la certification des niveaux atteints.

Grâce à ses ancrages territoriaux construits à la faveur d'un positionnement privilégiant le travail en réseau, le POLE participe utilement à de nombreux dispositifs de formation linguistique, d'évaluation linguistique, d'orientation et suivi, de certification DILF, DELF et TCF, d'alphabétisation, FLE, de formation à visée professionnelle, d'ateliers sociolinguistiques ou de formation civique.

C'est ainsi que le POLE intervient, par exemple, dans le dispositif formation linguistique de l'OFII (dans le cadre du Contrat d'Intégration Républicaine- CIR-), dans le 93 et le 94, à trois niveaux essentiels :

- La plate-forme d'accueil (au sein des DT de l'OFII)
- La formation linguistique
- La certification (à travers l'organisation de sessions de TCF)

Il en va de même pour la mobilisation des jeunes (Parcours d'Entrée en Emploi -PEE) ou pour les parcours visant les jeunes réfugiés (PIAL)

Le POLE a également lancé un programme original (qui a reçu le soutien de la DAEEN et la DRJSCS -Ile de France). Un dispositif qui s'articule autour de deux axes prioritaires :

- Mise en place de plates-formes d'accueil, d'information, d'orientation, de formation linguistique et d'accompagnement à l'emploi pour les réfugiés (**POLE "R"**)



- Mise en œuvre d'Ateliers Permanents de formation linguistique et d'accompagnement à l'emploi (**APLE"R"**)

Enfin, Le POLE s'est lancé dans des actions expérimentales de formation linguistique à distance avec une double volonté : lutter contre la fracture numérique et accompagner les publics cibles dans cette période compliquée de crise pandémique.

La maîtrise linguistique dans le processus d'intégration

S'il n'est nul besoin d'insister sur le fait qu'un des premiers freins à lever pour une intégration réussie des populations accueillies par la France tourne autour de la maîtrise de la langue française, les avis peuvent diverger sur l'échelle de priorités à accorder aux quatre compétences langagières : compréhension orale, expression orale, compréhension écrite et expression écrite.

Au risque d'être très schématique, nous pensons que le modèle d'accueil à la française qui s'oppose à toutes formes de repli identitaire ou communautaire devrait accorder une place encore plus importante à la maîtrise de la langue.

La communication est la base de toute relation (sociale, professionnelle, administrative). Comprendre et se faire comprendre est primordial, la langue tient donc une place importante dans le processus d'intégration.

Parler français va permettre aux migrants de s'insérer plus facilement et plus rapidement dans la société française. Par ailleurs, cela permettra également un accès au monde de l'emploi et donc une aisance et/ou une autonomie financière.

Notre expérience nous enseigne que l'intégration est un processus et un parcours. Il est donc essentiel que la politique d'accueil puisse prévoir un accompagnement progressif, évolutif et accessible à tous.

L'apprentissage de la langue et les spécificités des publics

Le rapport des populations accueillies par la France à la langue française est intimement lié à la nature des flux migratoires.

Ne pas en tenir compte fausse sérieusement les plans d'accueil consentis.

L'histoire nous enseigne que celles et ceux qui viennent de régions ayant des liens avec la culture française accèdent plus facilement à la maîtrise de la langue que celles et ceux qui viennent d'autres régions.

Les réalités en œuvre (mondialisation, positionnements géopolitiques, réalités économiques, conflits, ...) se traduisent par une diversité plus accentuée des populations accueillies.

Accorder une attention particulière aux spécificités des publics constitue donc un enjeu majeur dans le processus d'apprentissage.



En plus du statut de l'apprenant (réfugié, résident, ...), nous devons tenir compte de l'origine culturelle (combattre la perte de repères et préparer aux exigences de la société d'accueil), du contexte social, de la scolarisation ou non dans le pays d'origine, de l'état de santé, de l'envie ou la capacité à apprendre une nouvelle langue...etc.

En plus des compétences professionnelles habituelles (un master), les formateurs doivent faire preuve d'adaptabilité, de patience, de considération et d'empathie à l'égard des apprenants. Ils doivent, en particulier, connaître la pédagogie andragogique et proposer des activités adaptées aux adultes migrants : des thèmes intéressants, utiles et motivants, car l'apprentissage du français à l'âge adulte est un processus long et complexe.

L'offre de formation linguistique en France

L'offre de formations linguistiques en France, est, de notre point de vue, globalement assez conséquente.

La multiplicité des offres (Etat, collectivités, fondations, associations...) est de nature à couvrir des besoins diversifiés. Cependant, la multiplicité des dispositifs et, souvent, l'absence de coordination ou de mise en cohérence à l'échelle des territoires, réduit considérablement la visibilité des actions et, par voie de conséquence, l'efficacité de cette offre.

Cette illisibilité ne concerne pas uniquement les bénéficiaires, elle s'étend aux professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, ce qui implique de mauvaises orientations ou pas d'orientation du tout.

Les moyens consentis par les divers services de l'Etat et les collectivités territoriales en particulier devraient faire l'objet d'une meilleure articulation pour que la logique de parcours d'intégration retrouve tout son sens.

La question du volume horaire d'apprentissage au sein du CIR, reste posée.

A la faveur du dernier rapport parlementaire sur le sujet ; nous avons enregistré des avancées significatives ; cependant, nous notons que deux points restent totalement posés.

Le premier concerne les non lecteurs non scripteurs, pour lesquels le volume prescrit est actuellement fixé à 600H. Cela demeure très insuffisant (et largement inférieur à d'autres pays européens)

Le second concerne les signataires qui, malgré leurs efforts, n'atteignent pas le niveau A1 préconisé par le CIR et pour lesquels il conviendrait d'envisager des parcours complémentaires.

Si les délais d'accès à la formation dans le cadre du CIR est généralement satisfaisante, il n'en est pas de même pour les autres dispositifs. Ceux-ci sont généralement organisés dans le cadre d'appels d'offre qui, trop souvent, font l'objet de délais de traitement incompatibles avec les besoins des formateurs et des publics.



En tout état de cause, les questions de l'articulation des dispositifs, de l'information sur les offres et les volumes prescrits devraient faire l'objet d'un réexamen qui associe les acteurs de terrain.

Les Bénéficiaires de la Protection Internationale et les demandeurs d'asile

Tout en reconnaissant que la question de l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile est une question éminemment politique qu'on ne peut évacuer d'un revers de main, on ne peut que s'interroger sur les raisons de la distorsion que nous vivons entre les moyens affichés et les réalités observées sur le terrain.

L'accueil des demandeurs d'asile peut faire l'objet d'un traitement plus conforme à la notoriété de la France et les valeurs véhiculées. Plusieurs pistes peuvent être envisagées dont, en particulier, l'allègement de la charge qui pèse sur certaines structures d'accueil et, dans le même esprit, ouvrir la possibilité aux demandeurs d'asile de suivre des parcours appropriés d'apprentissage linguistique qui leur permettraient d'être mieux préparés à accéder au statut de réfugié.

Pour ce qui concerne les réfugiés statutaires, nous avons eu à constater sur le terrain une demande croissante d'accompagnement de ces publics tant sur le plan de la formation linguistique, que sur un ensemble de questions relatives à leur vie sociale ou d'insertion professionnelle.

La mobilisation par les pouvoirs publics de moyens conséquents en faveur de ces publics qui sont désormais considérés comme des publics prioritaires semble se heurter aux particularités propres à ce public : multiplicité des interlocuteurs, empilement des dispositifs, « volatilité » des publics et difficultés de repérage et de mobilisation.

De plus, les institutions en charge de ces publics ne semblent pas disposer des moyens humains nécessaires à cette prise en charge (ex : les DT de l'OFII)

L'intégration et l'insertion professionnelle et sociale

Si la levée du frein de la langue est indispensable, elle n'est certainement pas suffisante.

Notre expérience nous montre que plus la formation est concrète et surtout en lien avec l'insertion sociale et professionnelle (possibilité de stage, d'alternance, de plateaux techniques, de projets collectifs citoyens, tout ça en lien avec les compétences et les parcours des personnes dans leurs pays d'origine, etc.) plus les résultats sont probants en matière d'apprentissage linguistique tout autant que dans l'intégration des publics cibles.

L'articulation entre formation et emploi pour les publics en besoin d'apprentissage linguistique ne semble toujours pas suffisamment prise en compte.



Le CIR devrait évoluer sur ce point avec de fortes incitations pour que les opérateurs publics en charge de l'emploi puissent créer des passerelles concrètes avec les instances en charge de l'intégration.

Nous constatons que dans la dernière période un effort est consenti par les services de certaines DT de l'OFII (DT94) pour relayer les offres de formation professionnelles ou des offres d'emploi auprès des structures accueillant des publics réfugiés.

Cette pratique gagnerait à être systématisée et élargie.

Dans le même temps, nous constatons, dans nos centres que nos formateurs jouent souvent le rôle d'écrivain public, d'assistant social auprès de nos stagiaires. Il serait intéressant d'envisager un accompagnement social dans le parcours (xx heures à dépenser auprès d'un acteur social ?)

Quelques pistes de progrès

A partir de notre modeste expérience, nous formulons, ici, quelques suggestions et propositions, qui, de notre point de vue, pourraient améliorer l'existant.

a. L'accès des publics à l'information

Il nous semble utile et pertinent que les modalités d'information préalable aux actions de formation linguistique (qu'elles émanent de l'Etat, des collectivités ou des associations) puissent faire l'objet d'un examen qui dépasse la mise en place de bases de données.

b. La gestion de l'accueil

- i. Au niveau de l'OFII : le positionnement linguistique des signataires du CIR mérite une réflexion renouvelée sur l'articulation entre auditeurs et prescripteurs qui génère aujourd'hui des situations compliquées en termes d'orientation et de parcours de formation
- ii. A l'échelle des territoires : Par le passé, des structures (départementales) d'évaluation et d'orientation existaient et permettaient d'identifier les besoins avant de fixer les offres de formations. Aujourd'hui, la démarche est inversée : on fixe l'offre et on cherche des candidats. Nous pensons qu'il serait fortement souhaitable que l'on revienne à une formule qui a fait la preuve de sa pertinence dans des départements aussi importants que la Seine Saint Denis.

c. La prise en compte des compétences numériques

Les expériences engagées par de nombreuses structures dont la nôtre en matière de formation linguistique à distance ont montré leur pertinence (résultats comparables aux formations en présentiel)



Les bénéficiaires ont fait la démonstration (quand ils sont correctement équipés) qu'ils ne sont pas rétifs à ce type d'enseignement. Mieux, la fracture numérique dont ils sont victimes se nourrit essentiellement de la non maîtrise de la langue.

Nous pensons que les initiatives nationales ou territoriales en matière d'inclusion numérique devraient trouver un écho réel dans la définition et la mise en œuvre du contrat d'intégration

d. Le développement du parrainage citoyen : une pratique à encourager

Le développement du parrainage citoyen pour les réfugiés, apatrides ou protégés, est une excellente pratique qui permet de mieux gérer les démarches administratives, de mieux appréhender les valeurs de la République et d'avoir un soutien dans leur parcours d'intégration.

Le parrainage citoyen favorise l'intégration linguistique et sociale, mais aussi casse l'image craintive que peut avoir le migrant du citoyen français.

Il est de même pour les citoyens français : la crainte de l'étranger vient souvent de préjugés par méconnaissance de l'autre, il est important de briser ces images d'étrangers agressifs, assistés et qui refusent de s'intégrer.

Mourad ALLAL
22 Juillet 2021

CONTRIBUTION ECRITE

MINEURS NON ACCOMPAGNES EN FRANCE

OCTOBRE 2021

Table des matières

1. CONTEXTE	2
1.1 CHIFFRES	2
1.2 DETERMINANTS DE LA MIGRATION	4
1.3 UN DROIT A LA PROTECTION PREVU PAR LES TEXTES INTERNATIONAUX ET LE DROIT INTERNE.	5
1.4 L'ELABORATION PROGRESSIVE D'UN DISPOSITIF SPECIFIQUE ET DEROGATOIRE AU DROIT COMMUN.....	7
1.5 UN DISPOSITIF REMIS EN QUESTION PAR LES INSTITUTIONS DE CONTROLE DES DROITS FONDAMENTAUX ET LE COMITE DES DROITS DE L'ENFANT.....	8
2. L'ARRIVEE AUX FRONTIERES ET LA NECESSITE DE MIEUX REPERER	9
2.1 AUX FRONTIERES FRANÇAISES.....	9
2.2 LA NECESSITE DE MIEUX REPERER LES MINEURS NON ACCOMPAGNES INVISIBLES ET VICTIMES DE TRAITE.....	14
3. ASSURER UN PREMIER ACCUEIL DE QUALITE	16
4. ASSURER UNE EVALUATION PLUS FIABLE DE LA MINORITE ET DE L'ISOLEMENT	19
4.1 LA BAISSSE PROGRESSIVE DU TAUX D'ADMISSION A L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE ET L'ERRANCE CROISSANTE DES MINEURS ISOLES LAISSES SANS PROTECTION.....	19
4.2 ASSURER UN DROIT AU RECOURS EFFECTIF	20
4.3 DES METHODES « D'EVALUATION SOCIALE » HETEROGENES, ALEATOIRES, SUBJECTIVES ET INSUFFISAMMENT FIABLAS	22
4.4 DES DOCUMENTS D'ETAT CIVILS NI SUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE, NI RETABLIS AU NOM DU DROIT A L'IDENTITE.	26
4.5 REVENIR SUR LES DISPOSITIONS NUISANT A L'EFFECTIVITE DU DROIT A LA PROTECTION DES MINEURS NON ACCOMPAGNES.....	31
5. GARANTIR L'ACCES AUX DROITS TOUT LE LONG DU PARCOURS DE PROTECTION, DANS L'INTERET DE L'ENFANT.	32
5.1 DES DECISIONS DE JUSTICE NON-EXECUTEES.....	32
5.2 UN DROIT A L'EDUCATION PARFOIS COMPROMIS	33
5.3 FAVORISER L'ACCES A LA PROCEDURE D'ASILE.....	34

1. Contexte

1.1 Chiffres

Dans le monde, En 2020, le nombre de migrants internationaux a atteint 281 millions¹ ; 36 millions d'entre eux étaient des enfants. **En 2020, le nombre de migrants internationaux a atteint 281 millions ; 36 millions d'entre eux étaient des enfants.** La part importante du nombre d'enfants parmi les personnes migrantes reste stable depuis plus de 30 ans : Ainsi la population de migrants internationaux dans le monde est passée de 153 millions en 1990 à 281 millions en 2020. De même, le nombre d'enfants migrants est passé de 24 millions au cours de la période 1990-2000 à 36 millions en 2020.

En Europe, selon Eurostat², 13 550 mineurs non accompagnés avaient déposé une demande d'asile en 2020. En 2015, 95 200 MNA ont demandé l'asile dans les pays membres de l'Union Européenne, ce chiffre a diminué en 2016 pour atteindre 63 800 puis de nouveau en 2017 pour atteindre 31 000. Ils étaient 16 800 en 2018 et 14 115 en 2019.

En 2020, la majorité de ces mineurs non accompagnés étaient des garçons (11 990). Deux tiers étaient âgés de 16 ou 17 ans (soit 9 070 personnes), tandis que ceux âgés de 14 ou 15 ans représentaient 2 970 personnes et ceux de moins de 14 ans, 1 470 personnes.

Deux mineurs non accompagnés demandeurs d'asile sur trois dans l'UE en 2019 étaient citoyens d'un des 6 pays suivants : l'Afghanistan (30%), la Syrie et le Pakistan (10% chacun) ainsi que la Somalie, la Guinée et l'Irak (5% chacun).

Ces chiffres confirment que l'augmentation importante du nombre d'arrivée de personnes migrantes en Europe (dont les mineurs non accompagnés) qualifiée de « crise migratoire » ou de « crise de l'accueil des migrants » n'a en réalité duré que quelques mois, du printemps 2015 au printemps 2016.

Selon les statistiques compilées³ par UNICEF, l'OIM et le HCR, en 2019, 33 200 enfants sont arrivés en Grèce, en Italie, en Espagne, en Bulgarie, à Chypre et à Malte. 27% d'entre eux, soit 9000 enfants étaient non accompagnés ou séparés.

Historique en France : Dans les années 80, des enfants non-accompagnés dits indochinois⁴ ainsi que des enfants yougoslaves⁵ sont accueillis dans le cadre de programmes d'accueil organisés. Au cours des années

¹ Voir UNICEF Data <https://data.unicef.org/topic/child-migration-and-displacement/migration/>

² Voir Eurostat data <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

³ Voir Refugee and migrant children in Europe, Accompanied, unaccompanied and separated. Overview of trends. January – December 2019 <https://www.unicef.org/eca/emergencies/refugee-and-migrant-children-europe>

⁴ FRIGOLI Gilles, IMMELE Cécile (2010), Les protéger et s'en protéger : les mineurs isolés étrangers en débat au Parlement français, Mineur isolé étranger : une nouvelle figure de l'altérité ?, Migrations et Société, vol. 22, n° 129-130.

⁵ DEBRE Isabelle (2010), sénateur des Hauts-de-Seine, parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, « Les mineurs isolés étrangers en France ».

90, les premières arrivées spontanées sont constatées par les autorités françaises dans certains départements tels que Paris, la Seine Saint Denis ou les Bouches du Rhône⁶.

- L'UNICEF rappelle que la France est concernée par l'arrivée spontanée des enfants non accompagnés depuis presque 30 ans. Qu'il convient donc de nuancer les arguments liés au caractère récent ou au « phénomène nouveau » de l'arrivée des MNA avancés pour justifier les difficultés d'adaptation ou d'anticipation des politiques publiques menées par les autorités compétentes.

En France, il n'existe **aucune donnée fiable sur le nombre précis de mineurs non accompagnés** présents sur le territoire ainsi que son évolution. Dans son rapport récent, la Cour des Comptes souligne « *une absence de statistique et de connaissance des jeunes concernés* » et précise que « *la construction d'un outil statistique national constitue donc une priorité, de même que le développement des études en vue d'une meilleure compréhension de ce public* ».

Le nombre de mineurs non accompagnés accueillis par les Conseils Départementaux était estimé à 10 194 au 31/12/2015 et 13 008 au 31/12/2016, à 21 013 au 31/12/2017⁷ et à 28 600 accueillis en protection de l'enfance au 31/12/2018⁸. **Le nombre de mineurs non accompagnés pris en charge à l'aide sociale à l'enfance au 31 décembre 2019 est estimé à 31 009 par les ministères⁹.**

- L'UNICEF constate que bien qu'on observe une augmentation du nombre de MNA pris en charge par les départements en France depuis 2010, ces derniers ne représentent qu'une part relative du nombre de mineurs faisant l'objet d'une mesure de protection, dont le nombre était estimé à 328 000 au 31 décembre 2018.

Le nombre de MNA ayant été confiés aux Conseils Départementaux et dont la situation a été portée à la connaissance de la cellule MMNA de la DPJJ au cours de l'année 2020 s'élevait à 9 501.

Ce chiffre est en diminution depuis 2018, puisqu'il s'élevait alors à **17 022**, et à **16 760** en 2019. Il s'élevait à 14 908 en 2017 selon la DPJJ. Ils étaient 5990 en 2015 et 8054 en 2016¹⁰.

Aucune statistique fiable ne permet de documenter le nombre de personnes se déclarant privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille se présentant ou étant orientés auprès des Conseil Départementaux, ni le nombre d'entre elles faisant l'objet d'une évaluation de leur minorité, et d'une décision administrative. Aucun chiffre ne permet d'avoir une idée précise de la part d'entre eux ayant fait l'objet d'une décision de non admission au titre de l'aide sociale à l'enfance, de ceux qui ont exercé une voie de recours contre cette décision, et qui dont la minorité et l'isolement ont finalement été reconnus et ont été confiés aux départements.

⁶ Ibid

⁷ Ce nombre constitue la somme du nombre de MNA pris en charge au 31/12/2016 (13 008 selon un rapport du Sénat de juin 2017) et du nombre de MNA accueillis en plus fin 2017 par les départements (8005 selon l'arrêté du 23 juillet 2018).

⁸ http://odas.net/IMG/pdf/lettre_finances_odas_2019.pdf

⁹ Voir réponse à la question écrite <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-26140QE.htm>

¹⁰ Rapport d'activité de la mission MNA de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse DPJJ

- L'UNICEF France souhaite rappeler l'importance de collecter des données désagrégées (par âge et sexe notamment) pour documenter la situation des MNA en Europe et en France. Comme le rappelle le Comité des droits de l'enfant¹¹, l'élaboration d'un système intégré de collecte de données détaillées sur les enfants non accompagnés ou séparés constitue **un préalable à la mise au point de mesures efficaces en faveur de la mise en œuvre de leurs droits**¹². C'est également le sens de l'appel lancé par l'UNICEF (avec le HCR, l'OIM, l'OCDE et Eurostat) qui propose de mieux collecter les données pour mieux protéger les enfants en migration.¹³
- Alors que la loi prévoit la transmission au Ministère de la Justice par les présidents des conseils départementaux du nombre de MNA présents au 31 décembre de chaque année (confiés au département et accueillis au titre de l'accueil provisoire d'urgence)¹⁴, **l'UNICEF appelle le ministère de la Justice à rendre cette donnée publique tous les ans.**

1.2 Déterminants de la migration

Raisons du départ : Deux études réalisées auprès des mineurs non accompagnés en France et publiées en 2002¹⁵ et 2012¹⁶ ont défini sept catégories non exclusives sur la base des raisons ayant participé à leur décision de migrer : mineurs exilés, mandatés, exploités, fugueurs, errants, rejoignants et aspirants. Certains acteurs ont parfois tendance à essentialiser les motivations ayant participé au départ des Mineurs Non Accompagnés, en soulignant une prétendue surreprésentation des mineurs mandatés par leurs parents, ayant entamé un parcours migratoire pour des raisons essentiellement économiques. L'étude conduite par l'UNICEF et REACH¹⁷ de décembre 2016 à mai 2017 en Italie (auprès de 720 MNA) et en Grèce (auprès de 70 MNA) tend à prouver le contraire en révélant que 75% des jeunes interrogés en Italie avaient pris seuls la décision de migrer. L'étude a révélé en outre qu'un tiers des jeunes interrogés sont partis en raison de violences ou de difficultés chez eux et/ou avec leur famille. La plupart des jeunes interrogés affirmaient n'avoir personne pour s'occuper d'eux dans leur pays d'origine suite à la mort d'un parent, ou le remariage d'un des deux parents. L'étude montrait enfin que les raisons de départ invoquées par les jeunes interrogés étaient multiples et souvent cumulatives (formes de violence, manque de moyens de subsistance, services publics limités).

¹¹ Voir l'observation générale n° 6 relative au traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6.

¹² Idéalement et comme le souligne le comité des droits de l'enfant les données recueillies devraient notamment inclure les données biographiques de base relatives à chaque enfant (âge, sexe, pays d'origine et nationalité, etc.), le nombre total d'enfants non accompagnés ou séparés essayant d'entrer dans le pays et nombre d'entre eux auxquels l'entrée a été refusée, le nombre de demandes d'asile, le nombre de représentants légaux et de tuteurs attribués aux enfants de cette catégorie, le statut juridique au regard de l'immigration (demandeurs d'asile, réfugiés, titulaires d'un permis de résidence temporaire), le cadre de vie (placement en institution, placement familial ou autonomie de vie), l'inscription dans une école ou un établissement de formation, la réunification familiale, le nombre d'enfants retournés dans leur pays d'origine. Les États parties devraient de surcroît envisager de recueillir des données qualitatives qui leur permettraient d'analyser certains points encore insuffisamment traités, par exemple les disparitions d'enfants non accompagnés ou séparés et l'impact de la traite.

¹³ Call for action : protecting children on the move starts with better data, UNICEF, HCR, OIM, OCDE, Eurostat, février 2018

¹⁴ Article R221-14 du CASF

¹⁵ Angéline Etiemble, les mineurs isolés étrangers en France, Evaluation quantitative de la population accueillie à l'aide sociale à l'enfance, les termes de l'accueil et de la prise en charge, 2002

¹⁶ Angéline Etiemble et Omar Zana, Des typologies pour faire connaissance avec les mineurs isolés étrangers, et mieux les accompagner, 2012

¹⁷ Rapport REACH/UNICEF, Children on the move in Italy and Greece, juin 2017.

- L'UNICEF-France rappelle que les raisons qui poussent les mineurs migrants présents en France sont multiples et souvent cumulatives. Lorsqu'ils ne fuient pas les persécutions, ils migrent souvent en raison de contraintes liées à l'abandon des parents, à l'existence de violences intrafamiliales et à l'absence d'opportunités.

Durant le voyage : Les enfants et les jeunes qui transitent par les routes de la Méditerranée se lancent dans un périple très risqué, où les mauvais traitements, la traite et l'exploitation des êtres humains sont monnaie courante¹⁸. Trois-quarts des mineurs interrogés dans le cadre de l'étude UNICEF et REACH déclaraient avoir subi violences, harcèlements ou agressions de la part d'adultes à un moment de leur périple vers l'Europe. L'étude montre que les enfants sur les routes de l'Europe en provenance de l'Afrique quittent la plupart du temps leur pays sans avoir l'intention de se rendre en Europe : pour la majorité d'entre eux, ce sont les traumatismes et la maltraitance systématiques qu'ils subissent ou dont ils sont témoins en Libye qui les poussent à fuir vers l'Europe et à prendre la route méditerranéenne. Les enfants migrants interrogés en Italie rapportent le fait que leur passage en Libye fut la partie la plus traumatisante de leur périple. Près de la moitié d'entre eux ont signalé avoir été kidnappés contre une rançon en Libye, et 1 enfant sur 4 a signalé avoir été arrêté de façon arbitraire et détenu sans motif. Le périple peut prendre jusqu'à 2 ans et est le plus souvent fragmenté dans la mesure où leur destination change souvent en cours de route.

- L'UNICEF demande le renforcement de filières sûres et légales pour que les enfants puissent migrer et trouver refuge. Pour assurer la sécurité des enfants, il convient de sévir contre le trafic, de renforcer les systèmes de protection de l'enfance et d'augmenter l'accès à l'information et à l'aide.

Les enfants non accompagnés constituent un donc public fragilisé, surexposé à des risques sanitaires et aux troubles psychiques. Ils sont parfois originaires de pays à forte endémie où l'accès aux soins est défaillant, sont souvent en rupture de soins lorsqu'ils étaient malades dans leur pays d'origine ou en raison des séquelles de leur trajet migratoire (violences, agressions, détention, malnutrition...). Leur vulnérabilité accrue s'explique aussi par l'absence courante de soins préventifs en France (éducation à la santé, prévention, vaccinations...), le repérage tardif de leurs besoins de santé, le retardement de leur accès aux soins (méconnaissance des droits et des structures, complexité des démarches, barrière de la langue, délais d'attente dans les structures de droit commun...) ou encore leur prise en charge dans des structures inadaptées (urgences, PASS adultes...)¹⁹. Leurs parcours de soins peuvent être compromis par l'absence d'autorisation parentale ou le défaut de protection maladie. Enfin, les conditions de vie précaires en France, ou la vie dans la rue (conditions climatiques, violences, prostitution, addictions) constituent des facteurs de risques supplémentaires renforçant leur fragilité.

1.3 Un droit à la protection prévu par les textes internationaux et le droit interne.

¹⁸ C'est ce que montre le rapport de l'UNICEF et de l'OIM : « UN VOYAGE EPOUVANTABLE : SUR LES ROUTES DE LA MEDITERRANEE, LES ENFANTS ET LES JEUNES EXPOSES A LA TRAITE ET A L'EXPLOITATION », sorti le 12 septembre et se basant sur une enquête réalisée auprès de 11.000 enfants et jeunes (14 à 25 ans), sur les routes de la Méditerranée centrale et orientale en 2016 et 2017.

¹⁹ Sur ces points, voir Médecins du Monde, « Accès aux droits et aux soins des enfants et adolescents non accompagnés en France », 30 octobre 2017 : https://www.infomie.net/IMG/pdf/note_de_positionnement_mna_version_definitive.pdf

L'article 20 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant dispose que « tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat. »

Le Comité des Droits de l'Enfant précise par ailleurs que « Si les conditions nécessaires pour obtenir le statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951 relative aux réfugiés ne sont pas remplies, l'enfant non accompagné ou séparé doit bénéficier de toutes les formes disponibles de protection complémentaires à l'aune de ses besoins de protection. »²⁰

L'article 24 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne dispose que « les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être ».

En France, la loi prévoit que « **la protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge** »²¹.

Ils doivent être considérés comme des mineurs en danger au titre de l'article 375 du Code Civil qui dispose que « si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducatives peuvent être ordonnées ».

L'Aide Sociale à l'Enfance, compétence des Conseils Départementaux, « doit apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leurs famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre leur éducation ou leur développement physique, intellectuel, affectif et social »²².

Pourtant, cette reconnaissance sur les plans juridique et législatif, des mineurs non accompagnés comme bénéficiaires des mesures de protection de l'enfance, **ne s'est pas accompagnée d'une reconnaissance, du même ordre sur le plan des politiques publiques.**

- L'UNICEF a pour mission de veiller à l'application de la CIDE. L'association constate que l'effectivité des droits des mineurs non accompagnés en France n'est pas toujours garantie. Un ensemble de ruptures au fil du parcours des mineurs non accompagnés à leur arrivée en France compromet l'effectivité de leur droit à la protection (article 20). Les principes directeurs de la CIDE sont également mis en œuvre de manière variable et on peut souligner l'application défailante des articles 2 (non-discrimination), 3 (intérêt supérieur de l'enfant), et l'article 6 (droit au développement) dans les mesures prises à l'égard des mineurs non accompagnés.

²⁰ Voir l'observation générale n° 6 relative au traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6.

²¹ Voir article L112-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF)

²² Voir article L221-1 du CASF

1.4 L'élaboration progressive d'un dispositif spécifique et dérogatoire au droit commun

En France, alors que dès les années 80, des mineurs non-accompagnés migrent dans le cadre de programmes d'accueil organisés, c'est au cours des années 90 que les premières arrivées spontanées sont observées par les autorités publiques, notamment vers les territoires caractérisés par une forte tradition migratoire : Paris, Seine Saint Denis, Bouches du Rhône. Parallèlement la rhétorique consistant à arguer d'une saturation des dispositifs de protection de l'enfance consécutive au nombre croissant de mineurs isolés sollicitant une protection, et ce pour limiter le nombre de prise en charge, apparaît dans les Bouches du Rhône et en Seine Saint Denis dès le milieu des années 1990.

Les Présidents des Conseils Généraux défendent majoritairement dès les premières arrivées de mineurs non accompagnés en France, **que leur extranéité devrait engager l'État à intervenir dans leur prise en charge ou au moins dans le financement de celle-ci.**

En 2003 puis en 2010, les gouvernements successifs commandent la réalisation de différents rapports parlementaires visant à proposer la création de « sas d'accueil, d'évaluation et d'orientation » et de « revoir l'articulation des compétences entre Etat et départements ». À partir de 2012, un groupe de travail réunit les représentants des Ministères de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires Sociales et l'Assemblée des départements de France (ADF). L'ADF est présidée à l'époque par Claudy Lebreton qui déclare dans un entretien à la gazette des communes en mars 2012 : « *Le gouvernement maintient que les Mineurs Etrangers Isolés (MEI) relèvent de la protection de l'enfance – et que c'est donc à nous, départements, de financer leur prise en charge – tandis que nous estimons que c'est un problème d'immigration* »

On observe donc **un processus d'élaboration d'un problème public, mettant en tension Etat et départements**, alors pourtant que la jurisprudence puis la législation ont clarifié la question de l'éligibilité des mineurs isolés aux mesures de protection, et que par ailleurs, **ils représentent une part relativement limitée du nombre total de mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance.**²³

Ce groupe de travail aboutit à la mise en place d'un Protocole, signé le 31 mai 2013 entre l'État et l'Assemblée des départements de France contenant les dispositions relatives à la 'mise à l'abri', l'évaluation et l'orientation des mineurs isolés étrangers. Ces dispositions constitueront les prémices du dispositif dérogatoire au droit commun prévu pour les MNA, désormais inscrit dans la loi qui continue à s'alimenter de nouveaux instruments réglementaires.

Ainsi, suite au protocole signé entre l'Etat et l'Assemblée des Départements de France, deux circulaires ministérielles précisant son application sont publiées et visent à définir une procédure harmonisée pour s'assurer de la minorité et l'isolement des jeunes se présentant mineurs isolés étrangers. L'évaluation de la minorité va désormais se baser sur un 'faisceau d'indices' composé d'entretiens conduits avec le jeune (suivant une grille d'entretien-type annexée au protocole), de la vérification de l'authenticité des documents d'état civil sur le fondement de l'article 47 du Code, et d'une expertise médicale de l'âge si le doute

²³ Voir chiffres page 3

persiste. Un dispositif de répartition territoriale est mis en place et est piloté par une cellule spécialement créée au Ministère de la Justice.

La loi du 14 mars 2016, suivie du décret du 24 juin 2016 puis de l'arrêté du 17 novembre 2016 viennent apporter une base légale à ce dispositif. Plus récemment, la loi du 10 septembre 2018 dite asile/immigration, suivie du décret d'application du 30 janvier 2019 modifient la procédure d'évaluation pour renforcer le concours de l'Etat et pour créer un fichier national biométrique.

Autant d'instruments qui sont censés fiabiliser l'évaluation de la situation des mineurs isolés et garantir un premier accueil de meilleure qualité dans les départements. Pourtant, on constate qu'en pratique, ces objectifs ne sont pas remplis et que **la proportion de mineurs laissés sans protection augmente**.

1.5 Un dispositif remis en question par les institutions de contrôle des droits fondamentaux et le Comité des Droits de l'Enfant.

Dès la création du dispositif spécifique, plusieurs institutions relèvent que l'effectivité des droits des mineurs isolés étrangers n'est pas toujours garantie dans les procédures d'accès à une prise en charge au titre de la protection de l'enfance.

Dès 2012, le **Défenseur des Droits** émet une décision²⁴ rappelant le droit à la protection des mineurs isolés étrangers et les obligations de l'Etat français découlant de la CIDE, il relève entre autres, les défaillances dans l'appréciation de l'authenticité des documents d'état civil et le déni de leur force probante, l'utilisation abusive des tests d'âge osseux et la précarité de la mise à l'abri des jeunes dont la situation est en cours d'évaluation.

En 2014, le Défenseur des Droits se déclare vivement préoccupé par les conditions de l'évaluation opérées à Paris²⁵. La même année, la **Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme** émet un avis²⁶ proposant de garantir le droit pour le jeune isolé étranger à un établissement loyal de de sa minorité, la justiciabilité des décisions de refus de prise en charge de l'ASE, ainsi que celle de lui garantir le droit d'accès au juge, elle insiste notamment sur la nécessité de définir une nouvelle méthode rigoureuse d'évaluation de l'âge.

En 2016, le Défenseur des Droits émet une nouvelle décision²⁷ s'agissant de l'accès à l'autorité judiciaire des personnes dont la minorité et l'isolement ont été contestés sur décision administrative, rappelle la force probante des documents d'état civil étrangers produits et fait part de ses préoccupations s'agissant des conditions de l'évaluation socio-éducative ainsi qu'au sujet de la détermination médico-légale de l'âge.

²⁴ DEFENSEUR DES DROITS (2012), Décision du Défenseur des Droits MDE-2012-179 du 21 décembre 2012.

²⁵ DEFENSEUR DES DROITS (2014), Décision du Défenseur des Droits MDE-2014-127 du 29 août 2014. Une nouvelle décision est intervenue le 21 juillet 2016 se rapportant aux pratiques du département de Paris, voir DEFENSEUR DES DROITS (2016a), Décision du Défenseur des Droits MDE-2016-183 du 21 juillet 2016.

²⁶ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME – CNCDH (2014), Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national du 26 juin 2014.

²⁷ DEFENSEUR DES DROITS (2016b), Décision du Défenseur des Droits MDE-2016-052 du 26 février 2016.

Dans un rapport de 2016 sur le respect des droits fondamentaux des étrangers en France²⁸, le Défenseur des Droits se disait préoccupé par les éloignements opérés au terme d'évaluations trop hâtives de la minorité ainsi que par les modalités de recueil provisoire et d'évaluation qu'il considérait contestables.

Enfin, le **Comité des Droits de l'Enfant**, dans ces Observations Finales concernant la France du 23 février 2016²⁹, se disait préoccupé par la situation des mineurs non accompagnés sans protection ainsi que sur l'absence de prise en compte effective de l'article 3 de la CIDE lors de la phase d'évaluation.

2. L'arrivée aux frontières et la nécessité de mieux repérer

2.1 Aux frontières françaises

En zone d'attente : En 2017, 86 000 personnes ont fait l'objet d'un refus d'entrée aux frontières françaises. Parmi elles, on trouvait 17 000 mineurs³⁰. La plupart ont fait l'objet d'un refus d'entrée aux frontières terrestres (75 000) dont les trois quarts dans les Alpes Maritimes. 10 000 refus d'entrée ont été pris aux frontières aériennes. Jusqu'en 2015, la moyenne du nombre de refus d'entrée se situait plutôt autour de 15 000. On assiste donc à une croissance exponentielle du nombre de refus d'entrée et de refoulements depuis le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures³¹ le 13 novembre 2015 et l'instauration de l'état d'urgence. Ce phénomène a des conséquences non-négligeables sur la situation des mineurs non accompagnés placés en zone d'attente et ceux à la frontière franco-italienne.

Lorsqu'ils font l'objet d'un refus d'entrée aux frontières françaises, les familles avec enfants et les mineurs non accompagnés peuvent être placés en zone d'attente pour des durées allant jusque 20 jours. Les enfants (accompagnés ou non) y sont enfermés parce qu'ils sont démunis de documents leur permettant l'accès au territoire français (document de voyage, visa, hébergement, viatique suffisant, assurance, etc.), en raison d'une interdiction du territoire, en raison d'un risque de menace pour l'ordre public, en raison de leur demande d'admission au titre de l'asile ou, pour les mineurs étrangers en transit, parce que l'embarquement vers le pays de destination finale leur a été refusé ou qu'ils ont été refoulés vers la France par les autorités de ce pays³². En 2017, 218 mineurs non accompagnés ont été maintenus en zone d'attente. Ils étaient 223 en 2016.

Le Comité des droits de l'enfant rappelait en 2005, dans son Observation Générale n°6³³, que les obligations qui incombent à un État en vertu de la Convention s'appliquent à l'intérieur de ses frontières, y compris à l'égard des enfants qui passent sous sa juridiction en tentant de pénétrer sur son territoire. Dans ses observations finales pour la France³⁴, en 2016, il se disait très préoccupé par « *la situation des enfants migrants non accompagnés qui sont automatiquement placés dans les zones d'attente des aéroports, à l'hôtel et dans*

²⁸ DEFENSEUR DES DROITS (2016c), Les Droits fondamentaux des étrangers en France, rapport thématique, mai 2016

²⁹ COMITE DES DROITS DE L'ENFANT (2016), Observations finales concernant la France CRC/FRA/CO/5 23 février 2016.

³⁰ Etude d'impact du Projet de Loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, 20 février 2018.

³¹ Prévu par le code frontières Schengen (CFS), établi par le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 dont la dernière version est issue du règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016

³² Voir les articles L211, L212 et L213 du CESEDA.

³³ Voir Comité des Droits de l'Enfant, Observation générale n°6 : traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, 2005.

³⁴ Voir Comité des Droits de l'Enfant, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, 23 février 2016.

d'autres locaux de rétention administrative, parfois avec des adultes, ainsi que les informations indiquant que ces enfants seraient renvoyés avant même d'avoir parlé à un administrateur ad hoc. » Il recommandait à la France « d'adopter les mesures nécessaires, notamment des mesures juridiques, pour éviter le placement d'enfants en rétention dans les zones d'attente, en redoublant d'efforts pour trouver des solutions adéquates de substitution à la privation de liberté et pour assurer aux enfants un hébergement adapté, et de respecter pleinement les obligations de non-refoulement ».

- L'UNICEF-France demande qu'il soit mis un terme à l'enfermement des enfants (accompagnés ou non) en zone d'attente, et que des alternatives concrètes soient mises en place. **Voir « Note de Positionnement : enfermement des enfants et alternatives ».**

A la frontière franco-italienne, UNICEF-France constate de nombreuses entraves aux droits fondamentaux des mineurs non accompagnés. Les enfants qui tentent de traverser la frontière sont particulièrement exposés aux risques de violences, d'exploitation et de traite sur leur parcours et sont renvoyés en Italie par la Police des Frontières au même titre que les adultes, sans que leur statut d'enfant à protéger soit pris en considération. La procédure relative aux refus d'entrée (et au placement en zone d'attente le cas-échéant) n'est pas respectée et les refoulements illégaux sont courants. Alors qu'en principe, la minorité doit être déclarative à la frontière, la CNCDH a constaté la remise en cause courante de la minorité des jeunes par la PAF sur la base de critères physiques. La CNCDH ainsi que des associations partenaires ont également constaté la modification, par les autorités, de la date de naissance mentionnée sur les refus d'entrée. De plus, il arrive que les mineurs soient arbitrairement rattachés à des majeurs avec lesquels ils n'ont aucun lien.

- **L'UNICEF-France rappelle que dès qu'une personne se déclare mineure et isolée, elle doit être considérée comme tel et faire l'objet de garanties spécifiques.** L'UNICEF demande dès lors qu'il soit mis un terme à la contestation hâtive et arbitraire de la minorité des jeunes tentant de franchir la frontière franco-italienne autant que leur rattachement arbitraire à une personne majeure qui n'est pas leur représentant légal.

Les mineurs non accompagnés se déclarant comme tels lorsqu'ils sont interpellés lors de leur tentative de franchissement de la frontière **ne bénéficient pas des garanties particulières prévues par la loi et associées leur âge : leur droit au bénéfice d'un jour franc et la désignation sans délai d'un administrateur ad-hoc ne sont pas toujours garantis.** Ils peuvent être refoulés de manière manifestement illégale le jour même de leur arrivée en France, après s'être vus remettre un refus d'entrée dont la case mentionnant qu'ils « *veulent repartir immédiatement en Italie* » est pré-cochée. Cette pratique a été sanctionnée par le TA de Nice à 19 reprises qui a enjoint le préfet des Alpes maritimes de réexaminer leurs demandes d'entrées sur le territoire français, a rappelé l'obligation de saisir le procureur afin qu'il désigne un administrateur ad-hoc³⁵. Plusieurs témoignages relèvent également des cas de menaces, ou de violences policières à l'égard des exilés ainsi que la confiscation de document ou d'effet personnels, notamment de leurs chaussures.

- **L'UNICEF-France rappelle que les obligations qui incombent à un État en vertu de la Convention s'appliquent à l'intérieur de ses frontières, y compris à l'égard des enfants qui passent sous sa**

³⁵ Tribunal administratif de Nice, 19 ordonnances, 23 février 2018, notamment n° 1800699.

juridiction en tentant de pénétrer sur son territoire. L'UNICEF-France demande à l'Etat et aux autorités compétentes à la frontière de prendre toutes les mesures et garanties spécifiques pour garantir l'effectivité des droits des mineurs non accompagnés, dont la conduite d'un entretien individuel, la notification des droits dans une langue comprise par le mineur, le bénéfice du jour-franc, la désignation sans délai d'un administrateur ad-hoc suite à la saisine du procureur et la possibilité de formuler une demande d'entrée au titre de l'asile. L'UNICEF-France insiste enfin sur l'impérieuse nécessité de mettre un terme aux refoulements illégaux, et aux pratiques abusives de la police aux frontières constatées par les associations.

Les locaux de la Police aux Frontières du col de Montgenèvre, de la gare de Menton-Garavan et du poste de police de Menton Pont-Saint Louis sont utilisés comme des lieux de privations de liberté « improvisés et non respectueux des droits fondamentaux ». Les associations intervenants aux frontières se voient refuser l'accès à ces deux lieux dans lesquels sont retenus/maintenus les étrangers non-admis sur le territoire. Au col de Montgenèvre, il s'agit d'un bâtiment modulaire, sans point d'eau, avec une cabine de toilettes de chantier à l'extérieur, à l'intérieur, on trouve trois bancs d'écoles et quelques couvertures. A Menton Pont-Saint Louis, la CNCDH a été « *profondément choquée des conditions dans lesquelles les personnes sont maintenues dans les locaux, qui lui paraissent attentatoires à la dignité humaine* » : quelques bancs et des toilettes à la turque sans verrous dans une salle et une extension composée de trois blocs modulaires dépourvus de tout mobilier (ni chaise ni matelas) et d'électricité pouvant « accueillir » 40 personnes par bloc. Les autorités ont expliqué que la première salle était réservée aux mineurs et aux familles mais les associations observatrices ont expliqué avoir déjà reçu des appels de femmes mineures se trouvant dans cette pièce avec des hommes. **Dans ces lieux indignes, dans lesquels des mineurs peuvent être privés de liberté plusieurs heures voire durant la nuit, l'accès à un médecin ou à une assistance juridique sont largement compromis.**

- L'UNICEF-France déplore le fait que des exilés, dont des mineurs, puissent être privés de liberté pendant plusieurs heures voire pendant la nuit, dans des lieux non-adaptés, sans être séparés des adultes et sans accès à un médecin ou à une assistance juridique. L'UNICEF demande dès lors la fermeture des lieux d'enfermement situés au sein des postes de police et aux postes frontières dont la définition légale est peu claire. L'UNICEF demande qu'il soit mis fin à l'enfermement des mineurs aux frontières terrestres et que des alternatives concrètes soient mises en place. **Voir « Note de Positionnement : enfermement des enfants et alternatives ».**

Sur le littoral de la Manche et de la Mer du Nord, la situation des enfants, et notamment des enfants non accompagnés est particulièrement préoccupante. Suite à une enquête de terrain approfondie en 2016, UNICEF France avait relevé les nombreux dangers auxquels étaient exposés les enfants non accompagnés vivant dans les bidonvilles et camps du Nord de la France. À travers 61 entretiens menés de manière confidentielle et dans leur langue, avec des enfants et des adolescents non accompagnés âgés de 11 à 17 ans, originaires d'Afghanistan, de Syrie, d'Egypte et d'une dizaine d'autres pays, l'enquête s'attachait à détailler les différents parcours migratoires et les motivations de ces enfants déracinés. La majorité des mineurs rencontrés avaient eu recours à des passeurs. Pour se rendre en France, les sommes déboursées variaient de 2 700 € à 10 000 €. Quelle que soit la technique choisie et le prix payé, la route demeurerait extrêmement dangereuse et l'expérience telle qu'ils la relatent, traumatisante. Leur temps de présence sur le littoral durait en moyenne 5 mois. Arrivés en France, l'enquête montrait que ces enfants étaient en situation de danger,

dans tous les sites étudiés, en particulier dans les « petits » camps. Leur santé physique et psychologique était particulièrement affectée.

Au-delà des conditions de vie dégradantes, ce sont les violences auxquelles ils étaient exposés qui étaient les plus préoccupantes : souvent contraints d'effectuer des tâches pour les passeurs, les enfants et les jeunes non accompagnés, de par leur fragilité, étaient parmi les plus exposés aux violences. Les premières craintes exprimées dans les entretiens étaient les violences exercées par les forces de police, les milices de civils et les passeurs ainsi que les agressions sexuelles pour les filles et les garçons. Plusieurs éléments recueillis au cours de l'enquête mettaient en évidence des situations qui relevaient de la traite des êtres humains. L'analyse des entretiens démontrait que les conditions de vie observées, les risques liés au passage, les rapports monétaires au sein des bidonvilles et les formes d'asservissement et de violences qui en résultaient constituaient une mise en danger permanente pour ces enfants.

Ces situations mettaient en évidence une série de violations au regard de la CIDE. L'enquête soulignait les défaillances des dispositifs de protection de l'enfance et les mineurs rencontrés n'étaient majoritairement pas au courant du système de protection. Lorsqu'ils avaient accès à des informations, elles étaient souvent partielles et contradictoires. La prise en charge, quand elle était proposée, ne permettait pas d'assurer une « accroche » durable du jeune en danger.

Depuis la parution de l'enquête en juin 2016, la « lande de Calais » a été démantelée en octobre 2019, ce qui a entraîné la création, dans l'urgence, de structures temporaires destinées à accueillir les mineurs isolés qui s'y trouvaient. Les CAOMI ont ainsi été créés (initialement pour 3 mois) sur l'ensemble du territoire et les jeunes expulsés suite au démantèlement de la lande y ont été accueillis. L'UNICEF-France a déploré le manque d'anticipation et d'informations données aux jeunes présents sur les camps et leur orientation vers les dispositifs dérogatoires (CAO ou CAOMI) après une évaluation subjective de leur minorité sur la base de leur apparence physique. Les conditions d'accueil dans les CAOMI étaient très hétérogènes, autant que l'information transmise aux jeunes, l'accompagnement éducatif proposé et le lien avec les dispositifs de droit commun des conseils départementaux. De larges insuffisances ont été constatées dans la mise en œuvre de ces dispositifs en amont des dispositifs de protection de l'enfance et dans la manière dont la réunification familiale a été rendue effective. Ainsi, une synthèse réalisée par la DGCS faisait apparaître le fait que sur les 1 764 qui avaient quitté les CAOMI en avril 2017, seuls 515 mineurs avaient été transférés vers le Royaume-Uni ou l'Irlande, 194 avaient été orientés vers un service d'ASE, 709 avaient fugué et 333 avaient été évalués majeurs et dirigés vers un CAO. **Au total donc, près de 60% des jeunes accueillis n'avaient pas bénéficié de mesures de protection *in fine*.**

- L'UNICEF-France invite l'Etat à tirer les conséquences de l'opération de démantèlement menée en 2016, et notamment des insuffisances en termes d'anticipation, d'identification des mineurs et des conditions de leur orientation, autant que celles liées aux conditions dans lesquelles les jeunes ont été accueillis au sein des CAOMI. L'UNICEF-France appelle l'Etat à privilégier le renforcement des dispositifs de droit commun en protection de l'enfance, pour permettre un accès inconditionnel des mineurs à une protection et l'évaluation de leur situation de danger.

Deux ans après ces évènements, l'UNICEF-France constate que la situation des mineurs sur le littoral reste extrêmement préoccupante. Même s'il est difficile de déterminer le nombre d'enfants présents sur le littoral, on sait qu'à Calais, ils étaient un peu plus d'une centaine en février 2018, fin novembre 2018 les associations estimaient qu'il y avait (au minimum) une cinquantaine de jeunes, érythréens, afghans, mais aussi de nouveaux venus d'Afrique francophone.

Pour le simple mois de novembre 2020, les associations présentes à Grande Synthe dans le Nord ont repéré et orienté 59 mineurs non accompagnés. A Calais le même mois, les associations ont repéré puis orienté 164 mineurs non accompagnés.

Ces jeunes continuent à survivre au milieu des adultes dans divers squats et camps sur le littoral, lieux de vie expulsés de manière hebdomadaire par la police, dans une stratégie affichée de lutte contre « les points de fixations ». A Grande Synthe, fin décembre 2019 plus d'une centaine de MNA kurdes irakiens était présente au milieu d'adultes, dans une jungle de 500 personnes environ, située dans un parc boisé.

Sur l'ensemble du littoral, de larges difficultés d'accès à une protection subsistent et poussent les mineurs à tenter de franchir la Manche au péril de leur vie : absence d'effectivité du droit à la protection des mineurs non accompagnés liées aux difficultés de repérages sur les lieux de vie et d'orientation vers les dispositifs de protection de l'enfance des départements du pas de calais et du nord, absence courante de mise à l'abri des jeunes demandeurs de protection, entraves à l'accès à une information adaptée et exhaustive sur les possibilités de protection en France et en Angleterre, procédures d'asile et de réunification familiales trop complexes pour être effectives.

- **L'UNICEF réaffirme le fait que tous les mineurs doivent être mis à l'abri dans les dispositifs de protection de l'enfance et recevoir une information adaptée et exhaustive sur les possibilités de protection en France et au Royaume Uni.** L'accès à la protection de l'enfance en France, à la procédure d'asile, à la réunification familiale au Royaume Uni doit être garanti. L'UNICEF demande plus généralement que des voies sûres et légales soient établies afin de permettre aux enfants de migrer et de trouver refuge.
- Ils sont tous en situation de danger au sens de l'article 375 du Code Civil et doivent se voir proposer une protection comme le précise l'article L 112-3 du CASF, **quel que soit leur projet migratoire.** Le fait que leur vulnérabilité soit renforcée par leurs conditions de vie indignes, l'exposition aux violences et à la traite et les dangers relatifs aux tentatives de passage, leur état de santé dégradé, leur accès défaillant à l'hygiène et à l'alimentation, doit amener l'aide sociale à l'enfance à mettre en place des dispositifs et déployer des moyens suffisants et à la mesure de l'enjeu.
- Comme le rappelle le défenseur des droits, **« l'argument selon lequel les adolescents présents dans les campements ne seraient pas « demandeurs » d'une prise en charge au titre de la protection de l'enfance et n'adhérent pas aux mesures qui leur sont proposées ne saurait justifier l'inertie des pouvoirs publics qui ont l'obligation d'assurer leur protection, et donc de s'interroger sur les moyens d'y parvenir, en tenant compte de la réalité spécifique de leur public. La situation exceptionnelle des enfants en transit implique des réponses à la hauteur de ces enjeux. »**

2.2 La nécessité de mieux repérer les mineurs non accompagnés invisibles et victimes de traite

Les réformes successives de la protection de l'enfance (par les lois de 2007 et 2016) ont réaffirmé **la mission de prévention dévolue aux conseils départementaux dans la mise en œuvre de la protection de l'enfance**. L'article L112-3 dispose ainsi que « la protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits. **Elle comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, l'organisation du repérage et du traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant ainsi que les décisions administratives et judiciaires prises pour sa protection.** La Loi du 14 mars 2016 prévoit par ailleurs que des protocoles soient mis en place dans chaque département pour articuler l'action du président du conseil départemental et les responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en œuvre des actions de prévention en direction de l'enfant. Une formation initiale et continue dans le domaine de la protection de l'enfance en danger « en partie commune aux différentes professions et institutions » doit être dispensée aux médecins, à l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, aux magistrats, aux travailleurs sociaux, aux enseignants et aux personnels de la police et de la gendarmerie ainsi qu'aux personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs.

Les mineurs non accompagnés, dont la situation d'isolement emporte une présomption de danger, devraient être mieux repérés et identifiés par les services de l'aide sociale à l'enfance et les professionnels qui concourent à la protection de l'enfance pour permettre leur orientation sans délai vers les dispositifs de protection de droit commun. La mission de prévention est primordiale s'agissant de ce public, qui ne sollicite pas toujours une protection au titre de l'enfance en danger.

Ainsi beaucoup d'enfants non accompagnés, parce qu'ils ne sollicitent pas les services de protection, ne sont pas repérés et identifiés et restent dans une situation de danger. Ils sont réticents à se signaler auprès des autorités, par crainte d'être arrêtés et de ne pouvoir continuer leur périple mais également par crainte de faire l'objet de violences, ou parce qu'ils sont sous l'emprise de réseaux malveillants. UNICEF-France déplore de larges carences dans l'information qui leur est donnée sur les possibilités de protection ici et ailleurs, leur permettant de prendre une décision éclairée et dans la mise en œuvre des missions de prévention dévolues aux départements.

Plusieurs facteurs font que l'accroche et la mise en confiance nécessaires à la prise en charge de ces mineurs sont rendues difficiles. **D'une part, en raison de larges carences et du manque d'uniformisation dans les informations qui leurs sont communiquées sur les possibilités de protection**, ces derniers ont une connaissance limitée de leurs droits. Ils sont également parfois réticents à se présenter aux autorités lorsqu'ils ont eus de mauvaises expériences avec celles-ci dans leur pays d'origine ou durant leur parcours migratoire, ou parce qu'ils craignent d'être renvoyés leur pays d'origine.

D'autre part il est très fréquent que ces mineurs soient victimes de traite, d'exploitation, d'abus ou sous des formes d'emprise. Des personnes ou organisations malveillantes peuvent alors les détourner des acteurs de protection, ou les contraindre à dissimuler des informations, à mentir ou utiliser des alias.

Les acteurs qui les entourent, qu'ils soient simples citoyens, ou acteurs concourant à la protection de l'enfance (hôpitaux, associations, forces de l'ordre...) **méconnaissent souvent les mécanismes de signalement et leurs obligations en la matière.** Lorsqu'ils sont signalés aux autorités administratives ou judiciaires, la réponse n'est pas toujours adaptée ou immédiate. Par méconnaissance des publics et absence de médiation, les intervenants de l'Aide Sociale à l'Enfance, lorsqu'ils reçoivent une information préoccupante, interviennent souvent très peu sur les lieux de vie : cela instaure une difficulté d'évaluation des services sociaux de proximité/de secteur, un nombre insuffisant de mesures d'investigation et de prévention.

- UNICEF France rappelle que **l'information diffusée aux mineurs sur les possibilités de protection doit être adaptée**, dans leur langue, et uniforme parmi l'ensemble des acteurs en charge de leur protection.
- UNICEF France rappelle qu'à **chaque niveau d'intervention, les acteurs doivent concourir à la protection de l'enfance et au signalement de ces mineurs en tant qu'enfants en situation de danger.**

Enfin, l'identification, le repérage et l'orientation des mineurs victimes de TEH sont encore insuffisamment menées. Les circuits et différentes procédures applicables sont méconnus des professionnels et des autorités administratives et judiciaires. Il est alarmant de constater que l'identification, le recensement et la qualification par les autorités judiciaires (parquets et juges des enfants) des situations de traite sont largement insuffisants à l'échelle nationale et très rares sur certains territoires. Alors que les tribunaux sont parfois prompts à condamner les mineurs lorsqu'ils commettent des délits, ils restent insuffisamment sensibilisés aux problématiques de traite et à ses indicateurs.

- ➔ UNICEF France recommande **d'instaurer des formations régulières sur la l'identification et la qualification des situations de traite (TEH)**, l'élaboration de documents de référence facilement diffusables auprès des acteurs institutionnels comme associatifs, contenant notamment les indicateurs permettant de mieux identifier les mineurs victimes de traite, et rappelant les dispositifs existants, les rôles et attributions de chaque acteur en matière de lutte contre la traite des enfants.

Les actions d'« aller-vers » à destination des mineurs en danger ou à risque sont particulièrement rares sur le territoire national. Malgré un rappel des missions de prévention des services de l'aide sociale à l'enfance lors des deux dernières réformes, **les moyens de prévention spécialisée ont diminué entre 2002 et 2016** (17 départements ont renoncé à mettre en œuvre ce type de moyen).

- UNICEF France appelle à ce que **les services de l'aide sociale à l'enfance réinvestissent leur mission de prévention**
- UNICEF France recommande de **multiplier les actions d'allers-vers menées par des équipes mobiles et pluridisciplinaires**, composées de travailleurs sociaux. Ces actions doivent être

adaptées aux profils de ces jeunes, dans le but de les mettre en confiance et de les diriger vers les dispositifs de protection de l'enfance.

- UNICEF France recommande de **multiplier les maraudes mixtes (prévues dans les conventions Etats-Départements) et de mieux intégrer le public des MNA vivant à la rue** en repensant leur composition, l'effectif, l'outillage et la formation des équipes, le fonctionnement des maraudes et leur articulation avec les maraudes existantes, ainsi que les modalités de prise de contact avec les enfants dans la rue.

L'absence d'adhésion et les difficultés d'accroches s'expliquent également par l'absence ou l'insuffisance de lieux adaptés, ouverts à proximité de leurs lieux de vie, qui permettrait aux jeunes de s'extraire de leur groupe et de s'exprimer librement, pour évoquer leur situation, bénéficier d'une information fiable, parfois simplement résoudre un problème ponctuel. Les dispositifs passerelles vers le droit commun, dits « à bas-seuils » sont rares. **Pour des jeunes qui éprouvent des difficultés à respecter le cadre proposé par des structures ordinaires, le fait de fixer moins de règles permet souvent d'encourager leur adhésion.**

- UNICEF France rappelle que **répondre à un besoin de base permet souvent une première accroche favorisant la mise en confiance.** Il peut s'agir d'un accès aux soins, un accès à l'hygiène (à une douche), à un vestiaire (où entreposer ses affaires), à un repas chaud ou à des vêtements propres. Les accueils de jour, tels que celui que propose l'association Hors La Rue, sont des solutions à promouvoir. L'association propose un accompagnement social et éducatif par le biais d'un suivi individuel et d'activités de groupe, réalisés directement dans la rue et dans un centre de jour situé à Montreuil.

3. Assurer un premier accueil de qualité

Aujourd'hui le premier accueil des mineurs non accompagnés mis en œuvre par les départements est davantage source de souffrances, de ruptures et d'entraves aux droits que synonyme de répit, de repos et protection pour les jeunes qui en font l'objet. Ces défaillances, durant ce temps pourtant essentiel dans le parcours de protection des mineurs migrants, sont dues tant au cadre juridique réglementant le premier accueil qu'à sa concrétisation par les pratiques des conseils départementaux.

L'inconditionnalité de l'accueil provisoire. La loi prévoit que « *le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de sa prise en charge, selon les conditions prévues aux deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 223-2.* » Or Dans de nombreux départements, UNICEF France observe la pratique de « refus du bénéfice de l'accueil provisoire d'urgence » (dits aussi « refus guichets ») consistant, pour les conseils départementaux ou les associations sur délégation de service public, à refuser l'accès au dispositif de protection aux jeunes, le jour de leur présentation (ou de leur orientation) sans évaluer leur situation ni notifier ou motiver leur décision. La mise en œuvre du décret du 30 janvier 2019 a généralisé cette pratique et, dans plusieurs départements, les MNA ne bénéficient pas de l'accueil provisoire d'urgence durant la procédure « d'Appui à l'Évaluation de la Minorité » en préfecture. Dans un récent rapport, la Cour des comptes constate que les carences dans la mise à l'abri des jeunes étrangers isolés dans l'attente qu'il soit statué sur leur minorité se sont aggravées.

Par ailleurs, la Cour des Comptes relève que « *de nombreux départements ont institué sans base réglementaire une « pré-évaluation », sous la forme d'un entretien succinct qui peut se conclure par un refus de prise en charge.* » et ajoute que « *le nombre de personnes non mises à l'abri après cette procédure est loin d'être négligeable.* »³⁶. De plus, lorsqu'il est mis en œuvre, l'accueil provisoire d'urgence l'est majoritairement dans des hébergements hôteliers³⁷, ce qui est loin de constituer une solution de prise en charge adaptée aux mineurs isolés (a fortiori, lorsqu'ils ont mis du temps à adhérer à une protection).

- **L'inconditionnalité de l'accueil provisoire d'urgence doit être garantie sans délai pour l'ensemble des mineurs non accompagnés** se présentant auprès des services de protection de l'enfance comme la loi le prévoit.

L'hébergement hôtelier qu'il soit proposé dans le cadre de l'accueil provisoire d'urgence, ou dans le cadre de la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés aux départements sur décision judiciaire, n'est pas conforme à leur intérêt supérieur. L'hébergement hôtelier n'offre pas des conditions propices pour garantir le bien-être et la sécurité des enfants. Le suivi éducatif y est rarement assuré de manière efficace, la relation avec les propriétaires/gérants est parfois conflictuelle, la cohabitation avec des adultes potentiellement malveillants s'avère parfois dangereuse. L'hôtel constitue un hébergement provisoire par définition, ce qui favorise un rapport particulièrement incertain au temps et à l'espace. L'hébergement à l'hôtel revient à une institutionnalisation du provisoire inscrivant les adolescents dans une dynamique qui empêche toute appropriation de leur lieu de vie et qui fait obstacle à toute possibilité d'insertion ou de projection vers l'avenir.

D'après le rapport du Haut Conseil de la santé publique de 2019³⁸ les acteurs sociaux soulignent que l'hébergement hôtelier peuvent avoir de lourdes conséquences sur la santé des enfants « *isolement exposant au risque de troubles psychiques voire d'addictions : promiscuité et manque d'hygiène exposant au risque de maladies infectieuses et dermatologiques..* ». En 2016 le Défenseur des droits avait déjà souligné « *qu'une telle prise en charge [en hébergement hôtelier] est particulièrement inadaptée aux jeunes présentant des troubles mentaux et psychologiquement fragiles ou aux jeunes filles ou garçons, qui pourraient être victimes de traite ou d'exploitation ou sollicités pour des actes sexuels tarifés.* »³⁹ Le DDD préconise donc « *aux conseils départementaux de considérer l'hébergement à l'hôtel comme une solution de derniers recours, et de le proscrire pour les mineurs les plus vulnérables, notamment ceux qui se trouvent exposés à des risques de traite des êtres humains.* »

Prévoir une phase uniquement dédiée à la protection avant de mettre en œuvre la procédure d'évaluation : Selon les dispositions de l'article R221-11 du CASF, « *au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement.* ». L'accueil provisoire d'urgence et l'évaluation de l'âge des MNA sont donc aujourd'hui concomitants. Cette confusion entre accueil et évaluation ne permet pas aux

³⁶ Cour des Comptes, La Protection de l'Enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant. Novembre 2020

³⁷ « L'hébergement hôtelier est aujourd'hui la principale forme d'hébergement d'urgence » selon un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur la prise en charge des mineurs non accompagnés en 2017.

³⁸ Haut Conseil de la Santé Publique, Avis relatif au bilan de santé des enfants étrangers isolés. 7 novembre 2019.

³⁹ Défenseur des Droits, rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France. Page 270. Mai 2016.

mineurs non accompagnés qui se présentent auprès des services chargés de les protéger de se sentir en confiance, sécurisés et de jouir d'un répit, alors même qu'ils sont particulièrement fragilisés lorsqu'ils se présentent auprès des services de protection.

Les décisions d'admission au bénéfice de l'Aide Sociale à l'Enfance qui découlent des entretiens d'évaluation se basent donc sur des éléments recueillis sur des mineurs en souffrance, épuisés, perdus, parfois sidérés ou en errance psychique et donc incapables d'apporter des réponses extrêmement détaillées et cohérentes notamment s'agissant de leur parcours de vie. Par ailleurs, contrairement à ce que prévoit l'article 375 du code civil, aucun examen du danger n'est effectué via une évaluation des risques sur la santé, la sécurité ou la moralité (traite, exploitation, drogue...) du jeune.

- **L'UNICEF France recommande qu'un temps uniquement dédié à la protection et préalable à l'évaluation soit garanti à tous les mineurs non accompagnés dès qu'ils se présentent auprès des services de protection.** Ce temps de répit doit être mis à profit pour permettre au jeune de se reposer, d'être mis en confiance, d'être informé dans une langue qu'il comprend sur les différentes formes de protection dont il peut bénéficier (en France ou dans un autre Etat où des membres de sa famille peuvent être présents) qu'il puisse bénéficier d'une information relative à l'asile lorsqu'il est susceptible de bénéficier d'une protection internationale et sur les modalités pratiques de la procédure dans laquelle il est engagé. C'est le sens de la suggestion présente dans le guide des bonnes pratiques en matière d'évaluation suivante : « Il peut être pertinent de permettre à la personne de bénéficier d'un temps de répit lors de son accueil et préalablement au début de la procédure d'évaluation de sa situation », qui devrait être davantage contraignante en l'intégrant à minima dans la réglementation.
- Ce temps doit également permettre qu'une attention suffisante soit portée sur son état de santé psychique et somatique. Le jeune doit pouvoir accéder à minima à un médecin, pour qu'un bilan de santé soit établi, que des actions de dépistage et de vaccinations soient menées, que ses droits à la Protection Universelle Maladie (Puma)/CMU-C soient ouverts afin qu'il puisse faire l'objet de soins. Seul le bénéfice de ce temps de protection préalable permettra de rendre plus fiable l'évaluation de sa minorité et de son isolement et plus globalement de sa situation de danger au sens de l'article 375 du Code Civil.
- L'arrêté relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille pourrait intégrer une disposition prévoyant la tenue de ce temps préalable à la procédure d'évaluation, dont les modalités devront s'inscrire en conformité avec l'article L223-2 du CASF.

4. Assurer une évaluation plus fiable de la minorité et de l'isolement

4.1 La baisse progressive du taux d'admission à l'aide sociale à l'enfance et l'errance croissante des mineurs isolés laissés sans protection

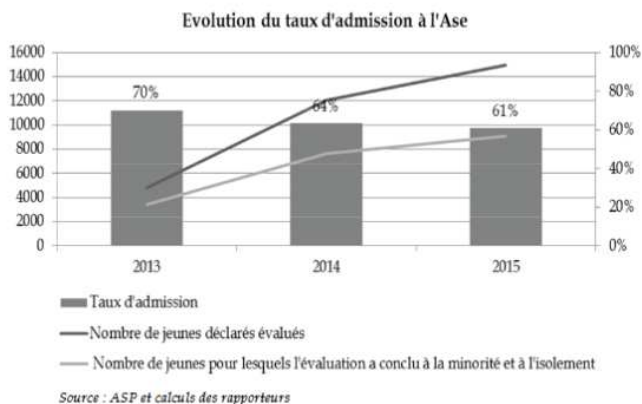
La loi prévoit que « le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de sa prise en charge » ; « au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement. »

Cette évaluation repose sur :

- Les informations qui sont fournies au président du conseil départemental par le préfet de département (si ce dernier a été sollicité) suite à l'enregistrement des données personnelles du mineur dans le **fichier AEM** et leur comparaison avec les fichiers AEM, VISABIO et AGDREF2.
- **Les entretiens d'évaluation dite « sociale ».**
- Le concours du préfet de département pour **vérifier l'authenticité des documents détenus** par la personne.
- **Les examens radiologiques osseux** aux fins de détermination de l'âge, en l'absence de documents d'identité valables, lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable et sur réquisition du parquet.

L'évaluation de la minorité et de l'isolement débouche sur la saisine de l'autorité judiciaire par le président du conseil départemental, afin que **la personne évaluée mineure et isolée soit confiée à l'aide sociale à l'enfance (ASE)** ou donne lieu à la notification d'une **décision du président du conseil départemental de refus de prise en charge** au titre de l'aide sociale à l'enfance de la personne dont la minorité et l'isolement ne sont pas reconnus.

Aucune donnée fiable ne permet d'avoir une idée précise de la proportion des personnes ayant vu leur situation évaluée par les départements et faisant l'objet d'un refus de prise en charge. La mission d'expertise relève cependant dans son [« rapport sur la situation des mineurs non accompagnés » de février 2018](#) que « parmi les jeunes évalués par les départements, un peu plus de la moitié sont des mineurs. Ainsi en 2016, sur l'ensemble des jeunes évalués et déclarés dans la base de l'Agence des Services de Paiement, 52% figurent comme ayant été évalués mineurs et isolés. » On constate une baisse significative du « taux d'admission à l'aide sociale à l'enfance » au fil des années, comme le démontre ce graphique, produit dans [un rapport parlementaire publié en 2017](#) :



Par ailleurs, les inspections générales constataient [dans un rapport de 2014](#) le fait que « moins un département est concerné par des flux d'arrivées importants de jeunes, moins la sélectivité de l'évaluation est élevée ». Autrement dit et de façon assez révélatrice, la proportion de jeunes admis à l'aide sociale à l'enfance est moins élevée dans les départements où les arrivées sont plus nombreuses.

4.2 Assurer un droit au recours effectif

Nombreux sont les jeunes qui, après une décision administrative de refus de prise en charge, continuent à alléguer leur minorité et leur isolement. **La décision de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance exclut cependant les jeunes demandeurs de toute forme de protection : ils ne peuvent ni bénéficier d'une mesure de protection de l'enfance (leur minorité étant contestée) ni bénéficier des dispositifs d'hébergement d'urgence ou d'insertion réservés aux adultes**, en ce qu'ils allèguent leur minorité et possèdent bien souvent des documents d'état civil pour la corroborer.

Ils se trouvent alors dans un entre-deux (pouvant durer plusieurs mois voire plus d'un an) durant lequel l'effectivité de leurs droits fondamentaux est largement compromise : ils ne peuvent accéder ni à un hébergement, ni à un accès suffisant aux soins, ni à l'éducation, ni à un suivi éducatif ou à la satisfaction de leurs besoins les plus vitaux (nourriture, vêture, hygiène...). Ils se trouvent extrêmement fragilisés sur le plan de la santé psychique et somatique. Ils se trouvent exposés aux formes de traite et d'exploitation et aux dangers de la vie à la rue ou dans des lieux inadaptés.

Or, il n'est pas rare que, postérieurement aux décisions de refus de prise en charge délivrées par les conseils départementaux, la minorité des jeunes demandeurs soit finalement établie à l'aune d'éléments complémentaires (notamment sur la base de la vérification de leurs documents d'état civil ou la production de nouveaux documents) à l'issue d'un recours (non suspensif) qu'ils ont formé en saisissant le juge des enfants en application l'article 375 du code civil.

Selon le rapport de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, le Conseil National des Barreaux a indiqué « que parmi l'ensemble des recours judiciaires examinés en 2016 et 2017 à Paris, un jugement sur deux avait infirmé l'évaluation initiale et ordonné une admission à l'ASE (jugements en première instance et en appel) »

Cette part non négligeable de mineurs, dont le droit à une protection n'est reconnu qu'à l'issue d'une longue période d'errance durant laquelle leurs droits fondamentaux sont extrêmement compromis, s'explique par l'absence de recours suspensif mais également et en grande partie par les défaillances/insuffisances du premier accueil dont ils ont fait l'objet en amont, ou de l'absence de fiabilité de l'évaluation de leur minorité, et notamment l'absence courante de prise en compte de leurs documents d'état civil. En effet, l'évaluation de la minorité et de l'isolement réalisée par les présidents de conseils départementaux est particulièrement aléatoire. Comme le précise la Cour des Comptes dans son rapport récent, « *si l'on constate partout une baisse du taux de reconnaissance de minorité (nombre de jeunes reconnus mineurs/nombre de jeunes demandeurs), ce dernier varie fortement d'un département à l'autre, alors même que le public évalué présente des caractéristiques similaires.* »

La mission d'expertise soulignait en 2018 que « *du point de vue des droits des mineurs étrangers isolés à être protégés, le système actuel d'évaluation et de mise à l'abri est insatisfaisant.* » Elle précisait que « *selon le point du territoire national où il se présente, le même jeune sera ou non mis à l'abri, sera évalué tantôt mineur tantôt majeur, bénéficiera ou non d'une prise en charge sanitaire, sera admis ou non à l'ASE. La dispersion extrême des taux de reconnaissance de minorité d'un département à l'autre suggère des disparités de pratiques importantes. La crainte de décisions erronées n'est pas infondée.* »

- Dans le but d'éviter que des mineurs non accompagnés se trouvent sans protection pendant plusieurs mois suite à une décision administrative avant d'être confiés à l'ASE par le juge des enfants qu'ils ont saisi directement, **UNICEF France est favorable à la mise en place d'un recours suspensif devant le juge des enfants en cas de décision de non-admission, et conformément aux décisions du Comité des Droits de l'Enfant.**
- Le Comité considère en effet « *qu'il est impératif qu'il y ait une procédure équitable pour déterminer l'âge d'une personne, et qu'il y ait la possibilité de contester le résultat obtenu par le biais d'une procédure d'appel. Pendant que ce processus est en cours, la personne doit se voir accorder le bénéfice du doute et être traitée comme un enfant.* » Il considère également que « *le plus grand risque est d'envoyer un mineur potentiel dans un centre qui n'héberge que des adultes.* ».
- Cette recommandation repose également sur les nombreuses décisions des tribunaux administratifs⁴⁰ durant la crise sanitaire ayant enjoint aux départements d'assurer l'hébergement des jeunes faisant l'objet d'une décision de non admission au bénéfice de l'aide sociale à l'enfance « dans des structures agréées et adaptées à leur âge, jusqu'à ce que l'autorité judiciaire se prononce sur la question relative à la minorité. »

⁴⁰ Voir notamment TA Paris, ord. 15 avril 2020, n° 2006177/9, TA Paris, 27 avril 2020, n°2006563, Tribunal administratif de Montreuil, Ordonnance du 27 mai 2020 n°2004870.

4.3 Des méthodes « d'évaluation sociale » hétérogènes, aléatoires, subjectives et insuffisamment fiables

L'évaluation de la minorité et de l'isolement réalisée par les présidents de conseils départementaux est particulièrement aléatoire. En effet, comme le souligne le rapport de la mission d'expertise de 2018, « l'évaluation semble mise en œuvre de manière très hétérogène selon les départements s'agissant du nombre et de la durée des entretiens, du recours éventuel à l'interprétariat, de la nature des investigations sur l'identité et le contrôle documentaire. »

UNICEF France constate d'abord que le cadre réglementaire relatif à l'**évaluation sociale** est insuffisamment précis pour permettre aux conseils départementaux de fonder leurs décisions d'admission au bénéfice de l'aide sociale à l'enfance sur des critères suffisamment objectifs. **La formation des personnes en charge de l'évaluation, les conditions dans lesquelles sont menés les entretiens, le nombre d'entretiens ainsi que leur durée ne permettent souvent pas de garantir une évaluation objective et holistique de la situation de danger des mineurs, notamment de leur âge et de leur situation d'isolement.**

En pratique et même s'il existe de larges disparités entre les départements, il arrive, dans certains départements, que les mineurs se déclarant non accompagnés fassent l'objet d'un entretien **le jour même de leur présentation auprès des services de protection, sans qu'ils aient pu disposer d'un temps de répit** – aussi bref soit-il. Dans d'autres départements, les entretiens peuvent ne durer **qu'une quinzaine de minutes**, ce qui apparaît manifestement insuffisant pour interroger le jeune sur l'ensemble des éléments mentionnés dans la trame d'évaluation. Dans la plupart des départements, **un unique entretien d'évaluation sociale** est organisé de sorte que le caractère pluridisciplinaire et holistique des évaluations semble souvent peu garanti.

Le cadre réglementaire prévoit qu'à « **chaque stade de l'évaluation sociale, l'évaluateur veille à confronter l'apparence physique de la personne évaluée, son comportement, sa capacité à être indépendante et autonome, sa capacité à raisonner et à comprendre les questions posées, avec l'âge qu'elle allègue.** » Ces critères subjectifs amènent inévitablement les personnes chargées de conduire l'évaluation sociale à des interprétations abusives.

L'extrême précision requise en ce qui concerne les détails spatio-temporels de leurs parcours et la chronologie des événements ne semble pas adaptée aux capacités des jeunes interrogés *a fortiori* lorsqu'ils n'ont pas bénéficié de mesures de protection satisfaisantes. L'administration enjoint les jeunes demandeurs de protection, qui ont parfois oublié des éléments d'un parcours migratoire qui a pu être douloureux, de préciser des repères spatiotemporels qu'ils peuvent avoir consciemment ou inconsciemment occultés. Les incohérences relevées par les évaluateurs dans le récit des jeunes interrogés sont parfois mobilisées pour expliquer l'ensemble de leur comportement. Dans ce processus, on constate la mise en œuvre de mécanismes tendant à essentialiser les éléments douteux ou les incohérences en vue de les transformer en facteur d'explication dominant pour rendre compte de la situation des jeunes évalués.

Les incohérences du discours, les imprécisions temporelles ou les lacunes des récits sont restituées dans les décisions administratives et expliquent à eux seuls la majorité ou l'absence d'isolement d'un jeune aux dépens du bénéfice du doute. UNICEF France observe le fait que les décisions administratives qui sont élaborées à

L'appui des «aides à la décision» fournies par les évaluateurs, qualifient régulièrement les récits des jeunes se présentant mineurs comme «lacunaires», «présentant de nombreuses incohérences» ou encore «présentant des imprécisions temporelles qui ne sont pas éclaircies». Les décisions de non-admission notifiées par les départements se distinguent parfois par le caractère très peu développé de leur argumentation et de leurs motivations.

La recherche des « *incohérences, invraisemblances ou défauts de plausibilité dans le récit du déclarant* » dans l'ensemble des items contenus dans l'évaluation sociale **justifie une analyse de la légitimité narrative qui contient de nombreux biais et participe à l'absence de fiabilité des évaluations.** La thèse récente de Noémie Pâté, sur « *L'accès - ou le non-accès - à la protection des mineur.e.s isolé.e.s en situation de migration - l'évaluation de la minorité et de l'isolement ou la mise à l'épreuve de la crédibilité narrative, comportementale et physique des mineur.e.s isolé.e.s* » basée sur les résultats d'une enquête de terrain approfondie entre 2014 et 2016 - et notamment l'analyse quantitative et qualitative de 729 signalements et de 499 rapports d'évaluations de minorité et d'isolement ainsi que de nombreux entretiens et observations - est particulièrement éclairante.

Noémie Pâté souligne plusieurs obstacles à « l'objectivation » de l'évaluation: l'inégalité des jeunes face à l'exigence de présenter des données chiffrées, les biais induits par la nécessité d'un interprète, l'isolement « inobjectivable » et les biais induits par l'interprétation subjective des évaluateurs. Elle démontre **que l'évaluation de la minorité et de l'isolement se fait dans une grande instabilité et à partir de critères dont la valeur varie parfois radicalement.**

Noémie Pâté souligne **plusieurs obstacles à l'« objectivation » de l'évaluation:** les erreurs d'authentification des documents d'identité, l'inégalité des jeunes face à l'exigence de présenter des données chiffrées, les biais induits par la nécessité d'un interprète, l'isolement « inobjectivable » et les biais induits par l'interprétation subjective des évaluateurs. Elle démontre que l'évaluation de la minorité et de l'isolement se fait dans une grande instabilité et à partir de critères dont la valeur varie parfois radicalement. **La recherche explicite des incohérences, invraisemblances ou défauts de plausibilité, renforcerait particulièrement cette instabilité.**

L'objectif de cohérence, et notamment la pratique consistant à recueillir des données factuelles et chiffrées revient souvent à « reconstruire » l'histoire du jeune évalué à partir des données recueillies au fil de l'entretien (âges et écarts d'âge de l'entourage, notamment des frères et sœurs et des amis, dates des événements marquants et âge du jeune au moment desdits événements, parcours scolaire ou d'apprentissage du jeune évalué, de ses amis, de ses frères et sœurs...). Elle souligne qu'en pratique, « lorsqu'elles sont cohérentes avec l'âge allégué, alors le rapport est positif, et lorsqu'elles sont absentes ou « incohérentes », le rapport tend à être négatif ».

L'importance accordée à ces données chiffrées induit en fait une pratique de sélection discrète. La chercheuse soulève **une corrélation forte entre le niveau de scolarité et l'accès à la prise en charge : elle constate empiriquement (sur la base des 499 rapports d'évaluations de minorité et d'isolement) que plus le taux de scolarisation et le niveau scolaire sont faibles, moins le jeune sera susceptible d'être pris en charge.** D'autre part, elle observe également que le taux de jeunes en apprentissage coranique double dans le corpus des «

mineurs contestés » par rapport à celui des « mineurs confirmés ». « La survalorisation de ce qui est qualifié de « données objectivées » construit donc une pratique de sélection tout-à-fait discriminante. »

Elle ajoute cependant que « les éléments « factuels » ne suffisent jamais en eux-mêmes : la question est de « **savoir si on peut y croire, si on peut accorder une confiance** ». **L'évaluation de la légitimité narrative** est donc finalement ce qui déterminera l'impression d'authenticité ressentie par l'évaluateur, qui accordera alors son crédit, ou non. » Elle décrit une série d'exemples qui illustre cette logique :

Le récit évalué est considéré légitime en premier lieu lorsque l'« analyse » de la façon de parler des jeunes conclue à une sincérité. Une énonciation sincère est qualifiée de « spontanée », faisant ici référence à la parole « naturelle », « non maquillée », « non préparée », idéal de la parole comme facteur de lien social. **Cet idéal explique d'ailleurs la corrélation qu'elle constate entre la décision favorable et le niveau de francophonie des jeunes évalués.**

Selon la chercheuse, « les questions portant sur la famille et le mode de vie jusqu'au départ sont souvent considérées comme cruciales par les évaluateurs, et pas seulement parce qu'elles produisent des éléments chiffrés. **Les évaluateurs se positionnent en effet très souvent sur le caractère « stéréotypé » de cette partie du parcours. Ce qualificatif est utilisé lorsque les éléments qui la composent semblent trop familiers à l'évaluateur, lorsqu'il a l'impression de l'entendre de façon répétitive.** »

Elle mentionne par exemple également que « durant de l'entretien (souvent à la fin), l'évaluateur demande au jeune ce vers quoi il souhaiterait s'orienter, maintenant qu'il est en France. » La chercheuse a progressivement observé un implicite dans cette question : « Les réponses telles que « policier », « médecin », « Président de la République », « joueur de foot », « philosophe » ou encore « rappeur » sont considérées comme des réponses sincères puisqu'elles dénotent d'une forme de rêve, voire de naïveté. Lorsque les réponses sont « électricien », « plombier » ou « pâtissier », **le jeune est systématiquement accusé d'avoir « préparé » son récit, puisque ces métiers sont considérés comme facilitant l'obtention d'un titre de séjour.** »

Elle observe que « l'argument de la sincérité revient enfin lorsque les détails obtenus en entretien sont jugés « originaux », ou en tout cas peu courants. Le fait d'« avouer » avoir volé de l'argent ou être en possession d'une carte d'identité falsifiée, par exemple, ou d'avoir « fraudé » dans un moyen de transport ou passé quelques temps dans un « foyer malien », ou encore d'avoir « soudoyé les douaniers » aux frontières ou d'être en contact avec des membres de la famille présents sur le territoire français. **Ces « confessions » sont alors jugées comme un signe soit de confiance, soit d'immatunité – ce qui est généralement récupéré pour plaider en faveur de la minorité, en plus de l'argument de la sincérité.** »

Les travaux de Julien Bricaud nous éclairent également sur ce qui peut être un biais dans l'évaluation sociale qui correspond à « **l'injonction de ne rien omettre** ». Il décrit la manière dont tout doit être dévoilé et la façon avec laquelle, dans cette logique, l'évaluateur néglige « le fait qu'il y ait des réalités impossibles à montrer ou à voir, des histoires impossibles à dire, à entendre ou à croire ». Ainsi il recommande **d'accepter le secret, les**

silences mais aussi le mensonge dont les motivations sont protéiformes et qui ne devraient pas jeter le soupçon sur ceux qui en sont à l'origine. Les mensonges, les secrets et les omissions, qu'ils soient corrélés à une volonté de susciter la compassion, à une obligation vis-à-vis des passeurs ou des proches ou encore à ne pas compromettre la venue future de compatriotes, sont diffus et immuables et ne devraient pas jeter le discrédit sur la sincérité d'un jeune. Il peut s'agir, pour les jeunes, de dissimuler certaines informations pour mieux se protéger. Julien Bricaud évoque ainsi le fait que les jeunes « se ménagent un espace réservé, regroupant des informations et des solutions bricolées qu'ils gardent par devers eux en cas de besoin. Ils pensent trouver dans la discrétion un atout qui ne leur échappera pas ». **Les incohérences peuvent également s'expliquer par la timidité, la pudeur ou le respect des adultes ou encore parce qu'ils ignorent ou méconnaissent leur passé ou les raisons de leur départ**, en ce que « la famille n'a pas pu, n'a pas voulu, n'a pas su leur expliquer »

Enfin, l'exigence de cohérence dans les détails spatio-temporels précis (dates, nom des lieux, étapes du parcours migratoire...) n'est pas adaptée aux capacités des jeunes interrogés en raison notamment des mauvaises conditions de mise à l'abri, et des troubles récurrents et non traités en santé mentale.

Médecins du Monde constate que les enfants non accompagnés, parce qu'ils ont fait l'expérience de parcours migratoires parfois longs, éprouvants et dangereux et qu'ils ont dû survivre dans des conditions de forte précarité lors du trajet ou à leur arrivée en France constituent **un public fragilisé, surexposé à des risques sanitaires et aux troubles post-traumatiques.**

Sur le plan de la santé psychique, les mineurs non accompagnés **sont particulièrement exposés aux troubles anxieux en raison de leur isolement, de l'absence de perspectives, de la perte de repères, de sentiments d'étrangeté, de l'insécurité ou des violences institutionnelles.** Ils sont également exposés au syndrome de stress post traumatique en raison des motifs de leur départ (perte d'un ou des deux parents, violences intrafamiliales, guerres...) et des séquelles de leur trajet migratoire (victimes de violences ou témoins de scènes violentes...).

Médecins du monde rappelle que ces prévalences peuvent ainsi s'expliquer par l'absence courante de soins préventifs en France (éducation à la santé, prévention, vaccinations...), par le repérage tardif de leurs besoins de santé, le retardement de leur accès aux soins (méconnaissance des droits et des structures, complexité des démarches, barrière de la langue, délais d'attente dans les structures de droit commun...), leur prise en charge dans des structures inadaptées (urgences, PASS adultes...) et par le fait que leurs parcours de soins sont compromis en l'absence d'autorisation parentale et à défaut de protection maladie.

- **Une évaluation plus fine et objective nécessite que les services de protection se soient préoccupés des troubles somatiques et psychologiques auxquels les jeunes sont exposés à leur arrivée. La recherche des « incohérences, invraisemblances ou défauts de plausibilité dans le récit du déclarant » est particulièrement inadaptée dans ces conditions.**
- **Sur la composition des équipes chargées de l'évaluation :** La pluridisciplinarité suppose que l'équipe soit composée d'au moins deux professionnels exerçant dans les domaines l'action socio-

éducative, de l'action sociale, de la santé ou de la psychologie dont au moins un travailleur social diplômé d'Etat de niveau III ou supérieur.

Ces professionnels doivent à la fois avoir des connaissances spécifiques sur le développement et les besoins fondamentaux de l'enfant en fonction de son âge, la fonction parentale et les situations familiales et les conséquences des carences, négligences et maltraitements et être formés aux méthodes d'évaluation des situations individuelles.

La force de l'équipe pluridisciplinaire est de pouvoir dépasser le champ de sa propre discipline. Il en résulte des regards croisés dont l'articulation va dans le sens d'une approche globale et singulière du mineur.

Au-delà de la seule juxtaposition de professionnels et de disciplines différentes il convient de structurer le travail d'élaboration pluridisciplinaire. Il est nécessaire que les établissements/services, les équipes de professionnels dans le cadre du projet institutionnel définisse au préalable la façon d'articuler l'action de chaque professionnel pour réaliser une évaluation pluridisciplinaire performante.

Pour ce faire, il est possible de s'inspirer des recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM sur "l'évaluation pluridisciplinaire de la situation des mineurs en cours de mesure en application de l'article L.223-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles"

- **La qualification requise** pour exercer une mission dans des conditions garantissant la prise en compte de l'intérêt de l'enfant pourrait être mieux définie. Il est souhaitable que les évaluateurs disposent d'un diplôme d'Etat en travail social de niveau IV et supérieur. L'équipe pluridisciplinaire doit être composée à minima d'un travailleur social diplômé d'Etat de niveau III ou supérieur.

Il convient que les évaluateurs disposent de la même formation que les personnes en charge de l'évaluation des informations préoccupantes. Ces professionnels doivent à la fois avoir des connaissances spécifiques sur le développement et les besoins fondamentaux de l'enfant en fonction de son âge, la fonction parentale et les situations familiales et les conséquences des carences, négligences et maltraitements et être formés aux méthodes d'évaluation des situations individuelles.

4.4 Des documents d'état civils ni suffisamment pris en compte, ni rétablis au nom du droit à l'identité.

L'insuffisance de la prise en compte des documents d'état civil par les autorités administratives et judiciaires.

Compte tenu de l'imprécision des méthodes d'évaluation précédemment décrite, la prise en compte de l'état civil apparaît être une façon plus fiable de s'assurer de la minorité d'un jeune demandeur. Le cadre légal existant est d'ailleurs relativement protecteur, en ce qu'il garantit une présomption d'authenticité des actes d'état civil étrangers.

Ainsi selon l'article 47 du Code Civil : « *Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité.* »

En principe, l'ensemble des acteurs de protection dont le président du conseil départemental et les autorités judiciaires, doivent appliquer la présomption d'authenticité des actes de l'état civil émanant d'une administration étrangère prévue par les dispositions de l'article 47 du code civil. En principe donc il n'y a donc pas lieu de remettre en cause l'appartenance au mineur des documents administratifs qu'il présente et dont l'authenticité n'est pas contestée. L'absence de photographie sur un acte de naissance, dès lors que cette exigence ne résulte pas des formes usitées dans le pays concerné, ne peut normalement conduire à considérer qu'il ne s'applique pas à la personne qui le détient.

En pratique, il est courant que les autorités administratives ou judiciaires, disqualifient les documents présentés par les jeunes demandeurs au motif qu'ils ne comportent pas de photographie (lorsque ces derniers présentent un acte de naissance par exemple), et donc qu'il est impossible de confirmer l'appartenance de l'acte au jeune. Dans la mesure où les analyses documentaires (lorsqu'elles sont demandées) ne portent pas sur les conditions de délivrance des actes d'état civil, cet argument est souvent mobilisé pour contester leur force probante.

Lorsque les documents d'identité sont authentiques et s'appliquent bien à la personne qui les détient, cette vérification devrait avoir pour effet de rendre inutile toute investigation complémentaire. Autrement dit, un acte d'état civil dont l'authenticité n'a pas été formellement contestée suffit à attester des informations qu'il contient sans qu'il soit nécessaire d'apporter d'autres éléments de preuves. **Or en pratique dans la grande majorité des situations, même lorsque les jeunes demandeurs présentent un document d'état civil dont l'authenticité n'a pas été contestée, des entretiens d'évaluation sociale sont réalisés, voire des examens médicaux de détermination de l'âge sont ordonnés sur réquisition du parquet.**

La possibilité de contredire la présomption d'authenticité des actes d'état civil devrait s'opérer à travers la mise en œuvre d'une procédure légale de vérification avec les garanties qui s'y rattachent. En cas de doute le président du conseil départemental peut solliciter le concours du préfet de département pour vérifier l'authenticité des documents d'identification détenus par la personne. Il est pourtant très rare en pratique, que les services de la préfecture soient saisis aux fins de vérification documentaire au stade administratif. **Les conseils départementaux se contentent souvent du simple examen rapide des documents présentés réalisés lors de l'entretien d'évaluation sociale par des professionnels non formés à l'expertise documentaire.**

Lorsqu'ils sont saisis, il existe deux niveaux de contrôle. Ainsi la mobilisation des compétences des services de l'Etat en matière de fraude documentaire s'effectue selon le schéma suivant :

- En préfecture, les agents référents en fraude documentaire opèrent un contrôle documentaire de premier niveau ;
- En cas de doute ou en cas de difficultés rencontrées par ces référents, les services préfectoraux sollicitent dans les meilleurs délais, le directeur départemental de la police aux frontières

territorialement compétent afin de faire bénéficier les services d'aide sociale à l'enfance de l'expertise des analystes et experts en fraude documentaire et à l'identité de la direction centrale de la police aux frontières.

Par ailleurs, comme le rappelle le site de ressources InfoMIE, la méthodologie du contrôle documentaire repose sur la comparaison avec un document de même nature authentique (dit document de référence). Par conséquent, il existe trois niveaux de conclusions pour l'expertise des documents d'état civil par le Bureau de la fraude documentaire :

- *« 1er niveau : le Bureau a dans sa base de données un document de référence : le document analysé sera alors déclaré soit authentique soit non authentique. si le Bureau de la Fraude documentaire a en sa possession la référence de l'acte de naissance en question et qu'il détermine des éléments de falsification clairs, cet acte sera considéré comme faux. Si le document apparaît comme authentique, il sera considéré comme tel.*
- *2e niveau : le bureau n'a pas dans sa base de données de document de référence, il rend alors un avis : dans le cas où certains éléments laissent penser que le document présenté est un document dont l'authenticité ne peut être démontrée, un avis favorable est rendu par le Bureau de la Fraude documentaire. A l'inverse, si certains éléments laissent penser que le document est falsifié, ce qui ne peut être étayé en raison de l'absence de référence, un avis défavorable est rendu.*
- *3e niveau : le document à analyser n'est pas un acte d'état civil, le Bureau ne se prononce pas »*

Seul le premier niveau permet donc de se prononcer avec certitude sur le caractère authentique ou non d'un document d'état civil. Un avis défavorable du bureau est uniquement rendu si certains éléments laissent penser que le document est falsifié, sans que cela ne puisse être étayé en raison de l'absence de document de référence. Bien que **cet avis ne signifie pas que le document soit non-authentique, de nombreuses décisions se basent sur celui-ci pour refuser la prise en charge des jeunes demandeurs de protection.**

La présomption de validité des actes d'état civil établis à l'étranger codifiée à l'article 47 du Code civil s'applique **sans qu'il y ait lieu d'exiger que l'authenticité de ces pièces soit corroborée par des indices supplémentaires. Or dans de nombreux départements, les autorités exigent des éléments complémentaires.**

Enfin, il est très régulier **que la seule possession de documents falsifiés ou appartenant à un tiers soit considérée par les autorités en elle-même comme la preuve de la majorité des jeunes demandeurs.** Les conséquences sont parfois désastreuses sur l'exercice des droits des jeunes dont la minorité est contestée. Dans certains cas, ils peuvent faire l'objet de poursuites pénales pour faux et usage de faux aboutissant à des condamnations régulières à des incarcérations, le remboursement des dépenses engagées pour leur prise en charge à l'ASE (jusqu'à 200 000 euros dans certaines situations) et des interdictions de territoire français (jusqu'à 5 ans).

- Les autorités administratives et judiciaires pourraient être mieux sensibilisées et outillées sur les dispositions garantissant la présomption de validité des documents d'état civil et dans l'interprétation de l'article 47 du Code Civil. Des instruments réglementaires pourraient être développés pour rappeler les exigences suivantes :

- Lorsque les documents d'identité sont authentiques et s'appliquent bien à la personne qui les détient, cette vérification a pour effet de rendre inutile toute investigation complémentaire. Autrement dit, un acte d'état civil dont l'authenticité n'a pas été formellement contestée suffit à attester des informations qu'il contient sans qu'il soit nécessaire d'apporter d'autres éléments de preuves.
- En cas de doute et uniquement dans ce cas, le président du conseil départemental peut solliciter le concours du préfet de département pour vérifier l'authenticité des documents d'identification détenus par la personne. Ces saisines ne pourront revêtir un caractère systématique. Elles devront être réservées aux cas de doute sur l'âge prétendu par le mineur.
- La possibilité de contredire la présomption d'authenticité des actes d'état civil doit s'opérer à travers la mise en œuvre d'une procédure légale de vérification avec les garanties qui s'y rattachent. Elle s'opère de préférence à travers la mise en œuvre d'une procédure de vérification par les services de la Police Aux Frontières, qui doit être une analyse rigoureuse basée sur des modèles de documents répertoriés sur les bases de données des actes de naissance des pays concernés.
- Les référents en matière de fraude des préfectures, s'ils sont saisis, doivent s'efforcer de répondre à ces demandes de vérification au cours des cinq jours de l'accueil provisoire par le conseil départemental, à défaut durant les huit jours suivant la saisine de l'autorité judiciaire.
- Il n'y a pas lieu de remettre en cause l'appartenance au mineur des documents administratifs qu'il présente et dont l'authenticité n'est pas contestée. L'absence de photographie sur un acte de naissance, dès lors que cette exigence ne résulte pas des formes usitées dans le pays concerné, ne peut conduire à considérer qu'il ne s'applique pas à la personne qui le détient.
- La possession de documents falsifiés ou appartenant à un tiers n'est pas en elle-même la preuve de la majorité de l'intéressé.
- Enfin, le simple fait que l'analyse réalisée ne porte pas sur les conditions de délivrance de l'acte de naissance ne suffit pas pour faire douter de l'authenticité de celui-ci.

L'absence quasi-systématique de démarches visant à rétablir ou reconstituer l'état civil des mineurs non accompagnés au stade de l'évaluation.

L'article 8 de la Convention des Droits de l'Enfant prévoit que « *si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible.* »

Malgré ces dispositions, il est extrêmement rare qu'au stade de l'évaluation les services en charge accompagnent les intéressés dans la reconstitution de leur état civil lorsque celui-ci est absent. Sous réserve de s'être assurés que les jeunes ne soient pas susceptibles de déposer une demande d'asile, les autorités pourraient s'adresser aux autorités de leur pays d'origine ou aux représentations consulaires en France afin de leur permettre de se procurer des documents attestant de leur minorité. Il est également assez rare qu'au stade de l'évaluation, un contact avec la famille ou les proches restés dans le pays d'origine, ou encore les services de protection que le jeune a pu rencontrer lors de son parcours migratoire, soit établi. Cela pourrait pourtant lui permettre – si ce contact n'est pas contraire à son intérêt - de se voir transmettre des documents attestant sa minorité.

Dans les nombreux cas où les mineurs ne parviennent pas à récupérer leurs documents d'état civil, ou s'il s'avère qu'aucun acte d'état civil n'a été établi dans leur pays d'origine et qu'ils ne peuvent les y faire établir, une requête peut être présentée aux autorités judiciaires françaises afin qu'elles prononcent un jugement établissant les éléments liés à la naissance du jeune. Cette démarche – pourtant essentielle - de rétablissement des éléments constitutifs de l'identité n'est que très rarement entamée par les autorités tant administratives que judiciaires lors de la phase d'accès à une protection.

Lorsque les jeunes demandeurs voient leur minorité contestée à l'issue de l'évaluation administrative ou judiciaire, ils sont parfois accompagnés par des collectifs informels, des associations ou directement des avocats qui les assistent juridiquement (le plus souvent dans leur saisine du juge des enfants et les procédures d'appel). C'est parfois seulement à cette occasion qu'ils sont accompagnés à la reconstitution ou au rétablissement de leur état civil. Des contacts sont établis avec les consulats et ambassades et les jeunes se mettent en contact avec leurs familles ou les proches dans les pays d'origine. Ces démarches sont coûteuses (déplacement jusqu'à l'ambassade, contacts téléphoniques avec les pays d'origine, frais d'envoi des documents, frais d'établissement des documents) et ne peuvent pas toujours être assumées par les associations.

Ces éléments supplémentaires recueillis par les jeunes leur permettent souvent de prouver leur minorité ou la corroborer auprès des autorités judiciaires. Dans ce cas, ils bénéficient alors de la protection à laquelle ils ont droit après plusieurs mois d'une errance qu'ils auraient pu éviter si les démarches avaient été entamées dès les premiers instants de leur présentation aux services de protection.

- En l'absence de document, il est donc possible et souhaitable, dès le stade de l'accueil provisoire d'accompagner les intéressés dans la reconstitution de leur état civil. Un premier niveau de reconstitution pourrait constituer pour les autorités administratives et judiciaires de s'adresser aux autorités du pays d'origine ou aux représentations consulaires en France. Cependant, il faut souligner que dès qu'un mineur fait part de son souhait de demander l'asile, il est important de n'entamer aucune démarche auprès des autorités du pays d'origine qui pourraient le mettre en danger ou les membres de sa famille se trouvant encore dans ce pays ou être considérées comme des actes d'allégeance pouvant mettre en péril une demande d'asile. Un ensemble d'outils, [disponibles si le site de l'association InfoMIE](#) pourraient être mis à dispositions et mobilisés plus systématiquement par les autorités de protection.
- Dans le cas où le mineur ne parvient pas à récupérer ses documents d'état civil, ou s'il s'avère qu'aucun acte d'état civil n'a été établi dans son pays d'origine et qu'il ne peut les y faire établir, des mécanismes formalisés pourrait être pensés invitant les autorités de protection à présenter une requête aux autorités judiciaires françaises afin qu'elles prononcent un jugement établissant les éléments liés à la naissance de cette personne. Il est ainsi possible d'introduire une procédure devant le Tribunal de Grande Instance en vue d'obtenir un jugement déclaratif de naissance ou un jugement supplétif d'acte de naissance selon les dispositions de l'article 46 du Code Civil. Si cette demande intervient durant la phase de protection provisoire, le procureur doit être saisi aux fins de désignation d'un administrateur ad hoc pour représenter le mineur dans cette procédure. Si un juge des enfants a déjà été saisi de la situation de l'intéressé, il peut également désigner un AAH.

4.5 Revenir sur les dispositions nuisant à l'effectivité du droit à la protection des mineurs non accompagnés

Sur la détermination médico-légale de l'âge.

Qu'elles soient prises isolément ou combinées, aucune méthode médicale de détermination de l'âge n'apporte à l'heure actuelle des informations scientifiques suffisamment fiables et précises pour déterminer l'âge biologique des mineurs évalués. Le caractère éthique de la détermination médicale de l'âge à des fins judiciaires, remis en cause en France et dans d'autres Etats européens, est largement contestable en raison de l'absence de validité scientifique des méthodes utilisées, de l'absence d'enjeu thérapeutique et de l'absence courant de recueil ou le détournement du consentement des jeunes soumis aux tests. Le non-respect du caractère subsidiaire des examens (en dernier recours uniquement), le détournement de leur caractère non suffisant (en plus des autres indices) et le non-respect régulier du principe du bénéfice du doute prévus par la loi doivent encourager le législateur à interdire ces examens.

- **UNICEF-France se prononce donc pour l'interdiction des examens d'âge osseux visant à déterminer l'âge des mineurs non accompagnés.**

Sur le fichier national biométrique.

UNICEF France est extrêmement préoccupé par l'impact de l'application du décret du 30 janvier 2019 (tiré de l'article 51 de la loi du 10 septembre 2018) créant un fichier biométrique des mineurs étrangers sur l'effectivité des droits de l'enfant. La double finalité que ces dispositions poursuivent, à savoir la lutte contre l'immigration irrégulière et la protection de l'enfance nous semblent inconciliables. Ces dispositions renversent la présomption de minorité et le bénéfice du doute et apparaissent contraires aux articles 3, 20 et 8 de la Convention. De plus l'enregistrement des données personnelles des mineurs à d'autres fins que celles liées à leur protection est manifestement contraire aux recommandations du Comité.

Si l'objectif affiché de cet outil est de lutter contre le « nomadisme » des jeunes présentant successivement une demande de protection dans plusieurs départements, UNICEF constate que l'ampleur de ce phénomène n'est pas mesurable comme le souligne d'ailleurs la Cour des Comptes [dans un récent rapport](#). De manière paradoxale et malgré ce qui avait été annoncé, le décret n'a pas empêché les réévaluations de la minorité à l'origine des départements pour des mineurs faisant l'objet d'une décision de placement qui leurs sont orientés dans le cadre de la répartition nationale. Une pratique désormais « *quasi-systématique* » dans « *de nombreux départements* » selon la Cour des Comptes.

S'il n'existe pas à ce jour de données publiques sur l'application de ces instruments, plusieurs constats inquiètent. On note une absence de garanties entourant le recueil des données personnelles (empreintes, photographie, état civil, coordonnées téléphoniques...) des mineurs en préfecture : agents non formés ou spécifiquement habilités, contacts directs avec les enfants sans intermédiation, absence d'accompagnement éducatif, guichet unique entre préfecture et département, absence d'interprètes, lieux non dédiés ou non adaptés, absence d'accueil provisoire d'urgence pendant la procédure. On déplore également un enregistrement des données personnelles conditionnant la poursuite de l'évaluation, des conséquences

négatives tirées du seul refus de se soumettre au recueil de leurs données personnelles, des décisions d'admissions basées uniquement sur les résultats de la consultation des fichiers.

La mise en place du fichier renforce le risque d'erreur d'appréciation sur la minorité en permettant la consultation de données non pertinentes pour l'évaluation de la minorité. En effet, en prévoyant la collecte et la comparaison de leurs données personnelles avec le fichier VISABIO, l'utilisation du fichier constitue une source d'erreur supplémentaire dans l'évaluation de la minorité. A cet égard, il convient de rappeler que pour de nombreuses personnes migrantes, mineures ou majeures, l'insuffisance de voies sûres et légales implique souvent la nécessité de recourir aux services de passeurs pour quitter leur pays et passer les frontières, en échange de sommes importantes demandées aux personnes et/ou à leurs familles.

Du fait de leur minorité et de l'impossibilité de voyager par elles-mêmes en cette qualité sans être accompagnées de leur représentant légal, des personnes mineures ont recours à leurs services. Or, ces passeurs leur fournissent des passeports d'emprunts ou falsifiés indiquant une date de naissance d'une personne majeure pour tenter d'obtenir des visas afin de rejoindre légalement la France ou un autre pays. Cette pratique, expliquée par les jeunes eux-mêmes, n'a pour objectif que d'écarter temporairement leur minorité, laquelle serait un obstacle à leur migration, et d'entrer légalement dans le pays de destination (pour des exemples en ce sens, v. not. CAA de Douai, 1 juin 2017, n°17DA00060 ; CA de Nancy, 8 septembre 2017, n°154/2017). De même, dans ces parcours migratoires spécifiques, les risques de traite des êtres humains sont réels et peuvent conduire des personnes mineures à être sous l'emprise de réseaux organisant leur départ vers un pays européen pour différentes raisons (exploitation sexuelle, exploitation par le travail, traite dans le cadre du sport etc.). Il est donc nécessaire de prendre en compte que ces processus de traite des personnes mineures, au sens des différentes dispositions et normes nationales, européennes et internationales, peuvent les conduire à se déclarer majeures bien qu'étant mineures dans leur pays d'origine. Il est ainsi régulièrement constaté que des personnes malintentionnées peuvent contraindre certains jeunes à commettre des délits, à savoir prendre une autre identité et utiliser des faux papiers, solliciter un visa sous une fausse identité, entrer de manière frauduleuse dans un pays, le tout pour pouvoir leur extorquer des ressources ou les exploiter (CA d'Angers, 29 septembre 2017, n°176/017).

La possibilité donnée aux préfetures de prendre des mesures d'éloignement plus rapidement à l'égard d'un jeune en se fondant sur une simple décision administrative prise par un département, sans qu'il lui soit possible d'exercer un recours effectif devant le Juge des enfants, aggrave considérablement les conséquences en cas de refus de prise en charge. S'ensuit un effet dissuasif : dans certains départements, un jeune sur deux renonce à demander une protection et fugue par crainte de se rendre en préfeture et d'être expulsé vers son pays d'origine.

5. Garantir l'accès aux droits tout le long du parcours de protection, dans l'intérêt de l'enfant.

5.1 Des décisions de justice non-exécutées.

Les conditions de prise en charge des MNA confiés aux départements sur décision judiciaire varient d'un département ou d'un service à l'autre et sont très disparates. Alors que de nombreux mineurs isolés bénéficient d'une prise en charge de qualité, pour certains, une décision de justice n'est pas toujours synonyme de protection effective.

Certains d'entre eux demeurent sans protection malgré la décision judiciaire : il arrive que le conseil départemental n'exécute pas la décision, en violation de la loi, ou qu'après la mise en œuvre de l'orientation nationale, le département ou l'autorité judiciaire remettent en cause la décision de justice initiale ou procède à une réévaluation de la situation du mineur. De manière paradoxale et malgré ce qui avait été annoncé, le décret du 30 janvier 2019, n'a pas empêché les réévaluations de la minorité à l'origine des départements pour des mineurs faisant l'objet d'une décision de placement qui leurs sont orientés dans le cadre de la répartition nationale. Une pratique désormais « quasi-systématique » dans « de nombreux départements » selon la Cour des Comptes⁴¹.

5.2 Un droit à l'éducation parfois compromis

L'UNICEF France recense de nombreux freins à l'accès à la scolarisation ou à la formation professionnelle des enfants et jeunes isolés étrangers, fonction de leur âge, de leur situation administrative et des pratiques des conseils départementaux sur les territoires :

Un non accès à la scolarisation ou à la formation professionnelle lorsque la situation du jeune est en cours d'évaluation par les Conseils départementaux. La plupart des Conseils départementaux auxquels un jeune isolé étranger adresse sa demande de protection n'entament aucune démarche relative à une quelconque scolarisation/formation professionnelle du jeune pendant la phase d'évaluation de son isolement et de sa minorité (comprenant l'accueil provisoire d'urgence des périodes de placement provisoire). Plusieurs semaines (42 jours en moyenne) peuvent ainsi être perdues dans l'attente d'une décision acceptant ou refusant la prise en charge du jeune au titre de la protection de l'enfance. Dans le cas où le jeune isolé fait l'objet d'une décision de non admission qu'il conteste en saisissant le juge des enfants, cette période s'allonge encore de plusieurs mois (de 1 à 3 mois en moyenne).

Une inertie en l'absence de décision judiciaire définitive statuant sur le placement du mineur auprès de l'aide sociale à l'enfance et la mise en œuvre de son orientation vers un autre département. La décision d'un juge des enfants confiant les mineurs non accompagnés à un département dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative n'entraîne pas pour autant sa scolarisation immédiate. L'inertie peut perdurer lorsque le conseil départemental a fait appel de la décision du juge des enfants et jusqu'à la décision de la Cour d'Appel (6 mois en moyenne) mais aussi lorsque le mineur est orienté vers un autre département dans le cadre de la péréquation nationale (1 à 2 mois en moyenne) : deux situations pouvant entraîner un manque de diligence du conseil départemental dans les démarches d'inscription d'un jeune.

Des délais d'évaluation et d'affectation très longs retardant le début de la scolarisation/formation. L'évaluation des compétences scolaires des enfants et adolescents isolés étrangers et leur affectation au sein d'un établissement relèvent de la compétence du CASNAV, centre académique exerçant une mission d'appui

⁴¹ Cour des Comptes, La Protection de l'Enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant. Novembre 2020

rattaché à l'académie du territoire où ils ont sollicité leur protection. L'accès à une évaluation, préalable indispensable à une affectation, est fonction des moyens alloués aux Casnav pour accomplir leur mission, et ne peuvent sur certains territoires être accessibles qu'après de longs mois d'attente.

Des refus d'effectuer des démarches d'inscription pour l'accès à une scolarisation ou à une formation professionnelle à l'initiative de l'aide sociale à l'enfance. Arguant du fait qu'ils ne sont pas tenus de se conformer à l'obligation scolaire pour les mineurs âgés de plus de 16 ans, certains conseils départementaux n'effectuent pas les démarches d'inscription pour les mineurs trop proche de l'âge de la majorité qui leurs sont confiés. C'est particulièrement le cas de mineurs de 17 ans et demi, pour lesquels des manœuvres dilatoires permettent souvent aux départements de ne pas entamer ces démarches.

L'accès à une formation non qualifiante grevant l'accès au séjour du jeune à sa majorité. Enfin, des pratiques ont été constatées consistant en l'orientation des jeunes vers des formations professionnalisantes mais non qualifiantes et n'aboutissant pas à l'obtention d'un diplôme, fragilisant d'autant leur droit au séjour une fois la majorité acquise.

5.3 Favoriser l'accès à la procédure d'asile

La demande d'asile des mineurs non accompagnés progresse depuis 7 ans, même si la hausse est moindre de 2018 à 2019. Ainsi, 755 d'entre eux ont sollicité l'asile en 2019, soit une progression de 1,7 % par rapport à 2018 (742 demandes). Le taux des protections octroyées par l'Ofpra aux MNA est quant à lui relativement élevé et est marqué par une hausse très nette depuis 2013 : de 33,3 % en 2013 (56,7 % si l'on inclut les protections octroyées par la CNDA), il est de 67 % en 2019, comme en 2018 (et 81,5 % en comptant les protections de la CNDA).

Le nombre de MNA voyant leur demande examinée par l'OFPRA reste très inférieur à celui des MNA placés sous la protection des services de l'Aide sociale à l'enfance des conseils départementaux.

Trois facteurs explicatifs principaux peuvent permettre de comprendre cet écart :

- Une absence de formation ou des formes de méconnaissance du personnel éducatif et des acteurs de la protection de l'enfance :
 - o Qui estiment parfois que la demande d'asile n'est pas nécessaire avant 18 ans ou qui méconnaissent les critères et la procédure.
 - o S'agissant de la capacité des mineurs demandeurs d'asile à travailler et à obtenir autorisation de travail.
 - o Sur les possibilités existantes pour contourner l'impossibilité de retour (possibilité de retrouver la famille dans un pays tiers, rapprochement familial en France, obtention de la nationalité...)
- Des conditions de premier accueil peu propices au repérage, à l'information et à l'accompagnement des mineurs susceptibles de demander l'asile :

- Lors des premières phases d'accueil, la focalisation sur l'évaluation de la minorité ne permet pas toujours un temps de mise en confiance, d'information, d'attention sur le soin et donc l'identification des besoins de protection.
 - L'hébergement majoritairement hôtelier (70%) lors des premières phases d'accueil suggère un suivi éducatif limité ne permettant pas l'information suffisante des mineurs. Certains mineurs confiés définitivement à l'aide sociale à l'enfance sont également maintenus dans des hébergements hôteliers.
 - Pour des mineurs faisant l'objet d'une mesure de tutelle déléguée au Président du Conseil Départemental, des pratiques de refus de retrait du dossier OFPRA ou de signature du dossier ont pu être observées.
- Des obstacles plus structurels au niveau des SPADA, des GUDA et des parquets. Le cadre juridique actuel donnant lieu à des interprétations et ainsi à des pratiques divergentes.

Certaines PADA exigent la présence d'un administrateur ad-hoc pour enregistrer la demande, alors que c'est à la préfecture de saisir le procureur en vue de la désignation, ou méconnaissent l'étanchéité entre la procédure d'admission à l'aide sociale à l'enfance et la procédure d'accès à l'asile.

Au stade du GUDA en 2018 selon le Ministère de l'Intérieur : 3000 MNA avaient enregistré une demande d'asile. On note donc une déperdition importante au niveau de l'OFPRA, puisqu'en 2018, 742 demandes seulement ont été examinées par l'OFPRA. Les préfectures ne saisissent pas toujours le parquet pour la désignation d'un AAH. Certains GUDA refusent de saisir le parquet sur la base des décisions de refus d'admission ASE, alors qu'il existe une étanchéité des procédures. Les préfectures donnent parfois un rendez-vous ultérieur aux jeunes sans représentant légal sans saisir le parquet pour la désignation d'un AAH. Certains GUDA refusent d'enregistrer la demande dans AGDREF 2 et Eurodac sans administrateur ad-hoc. Enfin le délai d'enregistrement (3 ou 10 jours) est rarement respecté et peut s'étendre jusqu'à plusieurs mois.

Lorsque la préfecture saisit le parquet, ce dernier refuse parfois de nommer un AAH lorsqu'il a eu connaissance de la décision provisoire du conseil départemental de non admission à l'aide sociale à l'enfance. Cette pratique est régulièrement condamnée par les juridictions administratives.

- Le renforcement des capacités et des actions de formations destinées aux acteurs en charge de la protection des MNA (services de l'aide sociale à l'enfance de la PJJ, secteur associatif habilité, associations non opératrices, avocats) constitue un levier utile pour améliorer l'information, l'orientation et l'accompagnement des mineurs demandeurs d'asile dans la procédure de demande de protection internationale.
- Les obstacles administratifs sont principalement liés à des interprétations erronées du cadre juridique relatif à la demande d'asile des MNA. Une harmonisation des pratiques est nécessaire et peut s'effectuer à droit constant. Deux circulaires, antérieures à la réforme de 2018, rappellent la procédure mais nécessiteraient une actualisation :

Circulaire du Ministère de l'Intérieur du 22 avril 2005 relative à l'application de la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels.

- Par ailleurs, le guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant comme mineur(e)s et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille de décembre 2019 rappelle le cadre juridique et la procédure sans que cet instrument n'ait de valeur contraignante.
- Une instruction aux préfets, ainsi qu'aux procureurs de la république pourrait utilement actualiser ces documents en rappelant le cadre juridique, la procédure et le rôle de chaque institution dans l'enregistrement et l'examen de la demande d'asile.

5.4 Garantir l'intérêt des enfants dans le cadre des décisions de retour

UNICEF France souhaite porter à la connaissance de la Commission son positionnement **sur la coopération franco-marocaine pour le retour des mineurs non accompagnés**. Alors qu'une circulaire en date du 8 février dernier précise les modalités de cette coopération, UNICEF France, s'interroge sur la conformité des solutions envisagées à l'intérêt des enfants et alerte sur les conditions de mise en œuvre du retour, notamment lorsqu'il aura lieu de manière forcée. Si le retour peut constituer une solution durable, les modalités de mise en œuvre prévues et les conditions de prise en charge au Maroc ne semblent pas apporter aujourd'hui de garanties suffisantes pour les enfants et adolescents concernés.

UNICEF France rappelle que les mineurs non accompagnés sont des enfants en danger et que des solutions doivent d'abord être trouvées en France.

Les arguments liés à la politique migratoire, aux difficultés pour les services de protection de l'enfance à adapter leur intervention ou la particulière visibilité - notamment médiatique- des troubles à l'ordre public causés par une partie des mineurs isolés marocains dans certaines grandes villes françaises ne sauraient justifier l'élaboration de mécanismes considérant le retour comme la solution à privilégier. Par ailleurs, la coopération ne mentionne à aucun moment la situation des mineurs victimes ou à risque de traite, ce qui est le cas de nombreux mineurs isolés marocains, souvent contraints à commettre des délits notamment. Il convient de souligner que la perspective du retour risque de dissuader davantage les mineurs de solliciter une protection, aggravant ainsi leur vulnérabilité.

Il appartient au juge des enfants de prendre des mesures d'assistance éducative pour les protéger, de personnaliser et d'adapter la réponse pénale en cas d'infraction. Une protection renforcée doit être garantie pour les mineurs victimes ou à risque de traite et d'exploitation. UNICEF a développé des propositions en ce sens, afin d'améliorer le repérage, « l'aller vers », l'orientation et l'accès à une protection effective de ces mineurs, là où ils se trouvent : lien rapport « Au-delà de la survie ».

UNICEF France rappelle que si la réunification familiale peut être dans l'intérêt de l'enfant, elle ne doit être envisagée que si elle ne met pas en danger l'enfant, si la famille a la capacité d'assurer sa prise en charge et si elle est volontaire.

Or l'analyse sociologique du projet migratoire, des conditions et déterminants du départ de ces jeunes laissent supposer que leurs liens familiaux sont souvent détériorés ou distendus. Si les schémas de procédure prévoient la possibilité pour la France de demander une enquête sociale aux autorités marocaines sur la famille de l'enfant, il convient de s'interroger sur la nature des autorités ici visées, leurs compétences en matière d'intervention sociale, les conditions de ce recueil et selon quelles garanties pour l'enfant et sa famille.

D'autre part, dans le cas où le mineur est retourné dans sa famille, il convient également de s'interroger sur la capacité des autorités à assurer un suivi du jeune au sein de son milieu familial. Au Maroc, la détection des situations de danger ne mène pas automatiquement à une protection, en raison du manque de ressources disponibles et de mesures de suivi. La signification et la perception des problématiques de protection dépendent fortement des normes culturelles et sociales qui déterminent le niveau de compréhension - et de tolérance - des familles - et de la société en général - envers les différentes problématiques affectant les enfants. A cet égard il n'y a pas, au Maroc, de consensus social sur le fait que les violences à l'égard des enfants constituent des violations de leurs droits, ce qui limite largement les possibilités de signalements. La loi n'interdit pas les châtiments corporels qui demeurent un phénomène très répandu, et normalisé dans le milieu familial, comme dans les institutions.

UNICEF France souligne le fait qu'un placement dans un établissement de protection sociale au Maroc n'aura aucune plus-value par rapport à un placement en France et ne serait donc pas conforme à l'intérêt supérieur des enfants.

Dans le cas où le mineur n'est pas recherché par sa famille, le schéma prévoit la possibilité de confier le mineur au directeur d'un établissement de protection sociale au Maroc. Néanmoins, malgré les efforts importants du gouvernement marocain, la qualité de la prise en charge des enfants au sein de ces centres reste insuffisante, allant parfois même à l'encontre de leurs droits fondamentaux (non-séparation avec les adultes, accès à l'éducation et aux soins compromis, manque de suivi et de qualification du personnel, subsistance des châtiments corporels, vétusté des installations...).

A fortiori, il n'existe à ce jour pas de système étatique d'accueil des enfants en besoin de protection ni de cadre normatif défini. Les établissements de protection sociale sont gérés majoritairement par des acteurs privés et l'insuffisance des instruments de contrôle accentue lourdement la vulnérabilité des enfants dans ces établissements. En outre, il n'existe pas de mécanisme efficient permettant à un juge de suivre l'exécution du placement, ni de le réviser le cas échéant. UNICEF France se tient à disposition des acteurs de protection en France pour les informer des réalités et défis de la protection de l'enfance au Maroc.

UNICEF France alerte particulièrement sur le retour forcé des enfants, sur les poursuites pénales qu'ils encourent au Maroc et leurs conséquences.

Lorsque le mineur ne consent pas au retour, le schéma prévoit la mise en place d'un travail éducatif en France afin qu'il adhère à la mesure et, en cas d'échec, de recourir à la force. UNICEF France alerte sur les conditions de ce retour forcé et souligne le caractère potentiellement traumatique de ce dernier. Cette procédure apparaît comme une façon détournée de mettre en œuvre l'expulsion d'un enfant isolé alors que la loi prévoit explicitement que l'étranger mineur de dix-huit ans « ne peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ».

Bien que la Convention de La Haye de 1996 ne prévoit une coopération qu'en matière civile, le schéma de procédure prévoit la possibilité pour le parquet français de dénoncer aux autorités marocaines, « aux fins de poursuite », les faits commis par ces enfants en France. Par ailleurs, les enfants de retour peuvent être poursuivis et condamnés pour délit d'émigration, s'ils ont « quitté le territoire marocain de manière clandestine. » En 2017, 231 mineurs ont été poursuivis sur ce motif selon les données du Ministère de la Justice marocain. Or, la justice pénale des mineurs au Maroc demeure largement répressive et est loin de permettre la réalisation des droits des enfants en conflit avec la loi : détentions provisoires pouvant se prolonger jusqu'à 2 ans, conditions de détention dégradées, absence d'aide judiciaire, suivi limité des mesures... Les enfants en conflit avec la loi sont souvent placés dans des « centres de protection de l'enfance » très peu adaptés, parfois éloignés des lieux de vie, dont les conditions matérielles et d'hygiène sont insuffisantes, qui ne permettent pas le maintien des liens familiaux, dans lesquels les châtiments corporels et la discipline violente subsistent.

Dans ces conditions, UNICEF France est extrêmement préoccupé par les impacts de cette coopération sur l'effectivité des droits des enfants et les risques qu'ils encourent en cas de retour. L'UNICEF France rappelle les recommandations du Comité des Droits de l'Enfant qui souligne que « le retour dans le pays d'origine peut être organisé, à titre exceptionnel, après avoir mis en regard avec soin l'intérêt supérieur de l'enfant et d'autres considérations et que **les arguments non liés aux droits, tels que ceux relatifs au contrôle général des migrations, ne peuvent l'emporter sur les considérations en rapport avec l'intérêt supérieur de l'enfant.** ».

UNICEF France appelle les acteurs en charge de leur protection à la vigilance, et rappelle que les Etats sont tenus de veiller à ce que toute décision de renvoyer un enfant dans son pays d'origine soit fondée sur des éléments de preuve et soit prise au cas par cas conformément à une procédure prévoyant des garanties appropriées, notamment une évaluation individuelle rigoureuse et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il est impératif de **garantir qu'à son retour, l'enfant sera correctement pris en charge, en sécurité, et pourra jouir de ses droits.**⁴²

⁴² Plus d'informations sur la situation des enfants au Maroc sont disponibles ici : [UNICEF \(2020\) : Situation des enfants au Maroc. Analyse selon l'approche Equité.](#) [UNICEF Pays Bas](#), [UNICEF Belgique](#), [UNICEF Suède \(2015\) : Analyse de la situation des enfants au Maroc \(2015\).](#)



Intervention d'Agathe Nadimi, fondatrice et présidente de l'association les Midis du MIE qui vient en aide aux mineurs isolés étrangers à Paris

Commission d'enquête Assemblée Nationale du 08-09-2021

J'ai créé l'association « Les Midis du MIE » en 2016 autour d'une mission essentielle : aider et nourrir les mineurs isolés étrangers (Mie désignés MNA, mineurs non accompagnés), laissés à la rue pendant la période incertaine où leur minorité n'étant pas reconnue, ils ne sont pas pris en charge par les pouvoirs publics.

Chaque année, en effet, des centaines de jeunes étrangers arrivent seuls sur le territoire national et principalement à Paris, après un parcours migratoire de plusieurs mois, années parfois, pour fuir la misère ou la guerre. Ils ont quitté pays et famille avec l'espoir d'un avenir meilleur. Leur première demande, préoccupation c'est d'être scolarisé, d'apprendre un métier, de s'intégrer au mieux, avec une grande volonté qui les mène à des parcours scolaires exemplaires. Ils ont connu des situations traumatisantes, de grande violence sur le trajet (traversée de la mer, du désert, la Lybie...) et découvrent à leur arrivée en France, à Paris, l'inhumanité des procédures administratives, qui devraient pourtant, eu égard à leurs âge et fragilité, les protéger par une prise en charge de l'Aide sociale à l'enfance, conformément à sa mission et au droit international de l'enfance (convention des droits de l'enfant).

Mais, dans les faits, la grande majorité des mineurs isolés demandant cette protection sont rejetés. En Ile de France, on estime à plus de 80% le taux de refus suite à l'évaluation. Âgés de 13 à 17 ans, ils ne peuvent bénéficier des dispositifs d'aide réservés aux adultes avec pour effet, une exposition à tous les dangers de la rue. Le 115 précise qu'ils ne peuvent partager leurs hébergements avec des majeurs et même s'ils sont notifiés majeurs, ils sont mineurs, ils ne mentent pas, le disent et sont ainsi refusés à nouveau du dispositif du droit commun, seule orientation pourtant qui leur est donnée lors de la remise de la lettre de refus.

C'est ainsi sur les campements de rue et sur le trottoir de la rue du Moulin Joly, à la sortie des locaux du Demie (Dispositif d'évaluation des Mineurs Isolés étrangers, géré par la Croix Rouge, pour le compte de la Ville de Paris) que j'ai découvert, au cours de maraudes matinales, le sort tragique de ces adolescents, à qui vient d'être notifié le refus de prise en charge.

C'est alors que j'ai décidé de leur apporter les aides de première nécessité, de les faire héberger quand cela était possible, de les écouter et de les soutenir dans la procédure de recours. Procédure quasi impossible à entreprendre seul quand on ne connaît pas les rouages, codes culturels et administratifs d'un pays dans lequel on vient d'arriver et dont on ne maîtrise pas la langue. J'ai décidé de leur offrir un espace à eux, telle une cour de récréation, en retrait des campements, loin des gares et autres lieux où ils se rendent invisibles.

J'ai trouvé pour cela, à quelques pas du Demie, le jardin de la rue de Palikao, situé en continuité du parc de Belleville, au métro Couronnes.

Depuis 2016, ce lieu est devenu le « cœur » de l'activité des Midis, son adresse est connue de tous les adolescents arrivant à Paris, au même titre que celle du Demie : C'est là que sont distribués les repas, préparés par des bénévoles ou fournis par des restaurants et des associations partenaires, que nous recueillons les demandes individuelles.

Au fil des années, avec l'aggravation de la situation générale, notre accompagnement est devenu total, nos bénévoles sont présents depuis la sortie du Demie pour orienter les jeunes les plus fragiles jusqu'à la remise au service de l'Aide sociale à l'enfance en fin de procédure : entre les deux, nous les accompagnons au tribunal, chez leurs avocats, aux permanences de soin médical, au vestiaire collectif où les vêtir chaudement, mais leur proposons également des activités ludiques, des ateliers artistiques, pour apporter de la joie dans leurs vies d'adolescents. Nous travaillons étroitement avec différents acteurs, associations, ONG pour orienter les jeunes et couvrir l'ensemble de leurs besoins (médicaux, apprentissages...)

Depuis le premier confinement de mars 2020, les activités des Midis n'ont connu ni répit, ni interruption, elles se sont même amplifiées : plus de 60 déjeuners sont servis 5 jours par semaine au jardin de PaliKao. Le contexte sanitaire nous a contraints à prolonger cette activité par un hébergement permanent pour les jeunes les plus fragiles : ainsi entre octobre 2020 et juin 2021, une quarantaine de jeunes ont été accueillis dans des lieux collectifs prêtés par des établissements culturels ou associatifs ou dans des chambres d'hôtels payées par l'association. Cela représente un nombre de nuitées considérables, des recherches de lieux, des déménagements à répétition et des budgets supérieurs à 30 000 euros car nous ne proposons pas un simple toit mais fournissons également les repas et le nécessaire du quotidien.

Dans le cadre des opérations d'évacuation/mise à l'abri (dont la dernière ce week-end au Parc André Citroën), n'ayant pas d'autres choix, nous occupons des lieux aux côtés du collectif réquisitions pour que le relais soit pris par les pouvoirs publics. L'ensemble des mineurs en recours ont été mis à l'abri depuis par la DRIHL Ile de France (direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement), dans des conditions que je développerai plus loin.

Toutes nos actions reposent sur le dévouement des bénévoles (l'association n'a aucun salarié, juste un service civique depuis février 2021). Les Midis du Mie fonctionnent avec très peu de moyens financiers grâce à des dons citoyens et seules les fondations de France, de l'Abbé Pierre et Riace ont apporté leurs aides ponctuelles à titre exceptionnel au vu de la situation d'urgence sanitaire, qui nous ont permis de financer :

- les denrées alimentaires et fournitures nécessaires pour préparer et distribuer plus de 300 déjeuners par semaine ainsi que les petits déjeuners des matins de maraude ;
- de petits téléphones mobiles remis aux adolescents afin qu'ils soient joignables à tout moment et puissent rester en contact avec leurs familles, des cartes de recharges téléphoniques à 5€,
- des produits d'hygiène, des vêtements, des duvets en cas d'urgence

- des fournitures éducatives pour les jeunes suivant les cours donnés par des associations partenaires ou certains mêmes, déjà admis en établissements scolaires ;
- les chambres d'hôtel (entre 44 et 70€ la nuit)
- les frais induits par l'hébergement collectif assuré dans des lieux solidaires ou culturels (matériel, lessive, entretien, chauffage, participation aux frais des lieux accueillants...)
- les repas offerts aux adolescents hébergés et quelques sorties.

L'association n'a jamais été « malheureusement » aussi active que ces derniers mois, cette intensification de ses actions illustre la situation d'abandon dans laquelle, sont laissés ces adolescents, malgré les inlassables signalements faits aux pouvoirs publics (Etat, élu, Ville de Paris) qui pourtant légalement, en ont la responsabilité .

C'est pourquoi, nous avons beaucoup développé ces 2 dernières années, notre accompagnement juridique, car nous ressentons une obligation de résultats envers tous ces adolescents qui demandent notre aide : la décision de placement est en effet celle dont dépend tout leur avenir ici car ils ne repartiront pas dans leur pays d'origine, que ce soit le Sierra Léone, le Mali, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Burkina Fasso, le Tchad (la majorité des adolescents actuellement suivis par l'association sont africains) ou l'Afghanistan.

Parmi les failles, anomalies et autres du « système » tel qu'il fonctionne actuellement, je me permets de vous donner quelques exemples :

- Sur l'évaluation par le DEMIE

Imaginez l'état d'esprit d'un jeune arrivant d'Italie ou d'Espagne lorsqu'il se présente à la Croix Rouge (ou à France terre d'Asile dans le 94), organisations connues pour leur bienveillance, bien loin de comprendre l'enjeu de cette évaluation et du refus qui lui sera opposé. Parfois sans interprète, il a à répondre à des questions sur sa scolarité (classes sautées, redoublement ...) alors qu'il n'a le plus souvent fréquenté que l'école coranique... questions sur son trajet qui a pu durer des mois, sans qu'il ait des repères temporels et géographiques. Toute hésitation ou incohérence est source de suspicion sur sa sincérité et la décision de refus relève d'un seul agent (dont l'identité n'est pas inscrite - pour Paris, la DASES qui ne verra jamais le jeune se base sur la grille et le rapport de l'évaluateur pour notifier le refus). Des erreurs sont commises dont pâtissent les jeunes : il m'est ainsi arrivé d'accompagner un jeune après des mois d'attente, devant un juge pour enfants, qui avait en mains, un rapport positif de minorité mais qui s'était vu remettre une lettre de refus !

Il est à noter qu'il y a eu différentes rencontres, ateliers autour de l'évaluation avec le cabinet de Mme Versini, mais qu'hélas, ce qui est acté comme champs d'amélioration et préconisations ne trouve pas sa traduction sur le terrain.

- Sur l'expertise des documents : la DEFDI chargée de l'expertise des documents étrangers, émet des avis défavorables non justifiés ou fondés sur des irrégularités de forme (nous avons fait une expertise sur des jugements guinéens dont nos avocats spécialisés ont pu se servir, à l'appui de dossiers dont l'issue fut favorable devant les juges ... Certains départements se basent sur la production des documents au moment de l'évaluation . or Il est important de rappeler qu'il est plutôt rare, à ce

stade, que les jeunes aient un document d'identité, encore moins légalisé dans leur pays d'origine et en France (exigence double pour la Guinée) ou traduit si cela est demandé (taskera pour les afghans) . Il est important de se demander, à ce stade ou à un autre comment un mineur isolé sans moyen, peut-il, sans l'aide d'association payer pour l'acheminement de ses papiers, les faire légaliser, faire des demandes de pièces d'identité auprès d'ambassade ou les faire traduire par des traducteurs assermentés ?

- Sur le fonctionnement de la procédure judiciaire

Chaque juge est souverain dans son appréciation de la minorité du jeune et peut fonder sa décision sur les éléments qu'il souhaite. La valeur donnée à l'avis de la DEFDI sur les documents et à la décision de refus du DEMIE nous semble excessive, dès lors que les textes et la jurisprudence accordent le bénéfice du doute au jeune, en cas d'éléments défavorables. Il est à noter que certains juges se déclarent incompétents et demandent de faire appel sans avoir convoqué le jeune, ne se basant que sur le simple rapport de l'évaluation. D'autres demandent le dépôt des documents d'identité pour expertise et recevront le jeune des mois plus tard, d'autres ordonnent des tests osseux sans voir le jeune et ce dès réception de la demande de protection (saisine).

Depuis sa création, notre association a obtenu des centaines de placements de jeunes, reconnus comme mineurs. A titre d'exemple, entre novembre 2020 et juillet 2021, 31 jeunes ont bénéficié d'une ordonnance de placement suite aux recours déposés principalement devant le TPE de Paris (18 cas sur Paris, 6 à Bobigny, 5 à Créteil) cela représente 98 % des jeunes suivis et confirme la réussite d'un dossier bien suivi, d'un accompagnement rapproché. Actuellement une dizaine de jeunes sont en attente d'audience ou de décisions et 9 dossiers sont en début de procédure pour des jeunes rencontrés et pris en charge au jardin sur nos distributions de juillet et août. Certains jeunes dont le recours a été déposé entre avril et juin, n'ont toujours pas de date d'audience... le temps passe pour eux, sans possibilité de scolarisation (en dehors du biais associatif pour quelques uns), leurs 18 ans approchent et il y a une réelle défaillance de certains juges. 3 jeunes sont en appel pour des raisons arbitraires et défendables. Il est important de noter que les tests osseux qui ne doivent être selon la loi, qu'un dernier recours, sont souvent demandés avant même l'expertise ou le retour d'expertise des documents et qu'ils sont interprétés au bon vouloir du juge. Plusieurs études montrent leur inefficacité.

- Clé de répartition nationale et réévaluation

Il est important de rappeler que certains jeunes évalués mineurs sont transférés vers d'autres départements. La clé de répartition est enclenchée en fonction des places disponibles sur le territoire national. Cela peut aussi être le cas suite à l'obtention de placement par ordonnance d'un juge. Certains départements procèdent à une réévaluation systématique et n'hésitent pas à refuser et à remettre à la rue, que cela soit au stade de la prise en charge sans ordonnance avec une évaluation positive de la minorité ou avec un placement de justice. Nous avons plusieurs exemples de villes et de départements : Angers, Le Mans, St Brieuc, les Yvelines... Le jeune est souvent dissuadé d'entreprendre un appel, et revient alors en région parisienne chercher de

l'aide. Il n'a aucune autre solution que de ressaisir un juge du département où il se trouve à la rue, souvent celui qui l'avait reconnu mineur. Il semble indispensable que l'ensemble des départements accueillent dans l'harmonie et ne remettent pas en cause la décision d'une évaluation d'un autre département, ou/ et d'un juge.

- Sur les conditions de mise à l'abri par la DRIHL

Une fois pris en charge par la DRIHL, les jeunes sont hébergés dans des établissements hôteliers dans des conditions d'accueil variables : dans certains, ils ont « le droit » à 3 repas par jour, dans d'autres, seulement 2, parfois seulement un. Certains ont des titres de transports, d'autres pas. L'encadrement par des assistants sociaux y est également très inégal selon l'opérateur social, l'association mandatée (à titre d'exemple Coaillia ou Altéralia qui ne fournissent pas les mêmes prestations, doivent probablement recevoir le même budget journalier).

Selon la qualité de cet accueil qui risque de durer des mois, nous constatons que des jeunes que nous suivons, se découragent et craignent de les perdre de vue, ce qui ruinerait tout notre suivi juridique. Ils sont mélangés avec des adultes, et même si l'État les considère comme tels car refusés d'après l'évaluation, ils sont pourtant dans une procédure administrative pour mineurs.

- Sur la prise en charge par l'ASE

Une fois la décision favorable du TPE, le SEMNA parisien se montre plutôt diligent dans la prise en charge des jeunes au titre de l'ASE, notamment en matière d'hébergement, de scolarisation, de la possibilité de contrats « jeunes majeurs » (à la différence d'autres départements proches comme le 93). Beaucoup de départements remettent à la rue à 18 ans, renvoyant une nouvelle fois vers la rue sans rien.

Conclusion : Notre association, comme de nombreuses autres, défend la présomption de minorité. La nouvelle loi de la protection de l'enfance de Mr Taquet impose la mise en place de la prise des empreintes dans tous les départements de France. En Ile de France, Paris, le 93 et le 94 s'y refusaient jusqu'à maintenant. Comment le jeune sera-t-il reçu par le dispositif d'évaluation où il se présentera pour demander protection ? Sera-t-il directement envoyé pour prendre un rendez-vous en préfecture ? Sera-t-il mis à l'abri sur l'ensemble de la période d'évaluation et d'investigation faite par la préfecture ? Quel sera le libre arbitre des prestataires mandatés pour faire les évaluations face à la préfecture ? Quelles conséquences ? Cela ne risque-t-il pas de bloquer d'avantage leurs droits déjà trop souvent bafoués ? Nous voyons de plus en plus de jeunes, partout en France envoyés en CRA (centre de rétention administrative), pourtant présumés mineurs, à la sortie du service dédié à l'évaluation, dans certains endroits, au sein même des locaux de l'ASE, des OQTF (obligation de quitter le territoire français) délivrées et des renvois vers leurs pays.

Au nom de la présomption de minorité, au vu des nombreuses erreurs commises par les services d'évaluations, du nombre de mineurs finalement placés à l'ASE par un juge, nous demandons une réelle orientation, un réel suivi et accompagnement par les institutions jusqu'à épuisement des voies de recours. Nous demandons une harmonie des pratiques des

juges pour enfants et entre départements, l'arrêt des réévaluations et des remises à la rue à majorité. Un accompagnement personnalisé et un réel suivi individuel. La création de plus de foyers et plus de moyens financiers pour permettre un encadrement adapté, une meilleure répartition des budgets pour les mineurs non accompagnés et jeunes majeurs isolés. Que la France honore la convention internationale des droits de l'enfant, applique les textes de lois en matière de protection de l'enfance. Nous demandons la création partout en France, comme cela se fait déjà dans quelques rares départements en régions, de dispositifs d'hébergements adaptés le temps du recours avec une prise en charge médicale, sociale administrative et éducative. Il est de notre devoir d'accueillir ces adolescents qui sont l'avenir de notre pays et prétendent à la réussite de demain, sont salutaires par leurs résultats une fois dans les rouages de la scolarisation et de l'apprentissage.

Cette prise en charge est essentielle pour nos valeurs Humaines, celles de la République. Elle est essentielle pour éviter les dérives et la main mise des trafiquants en tout genre, pour éviter une vie de délinquants dommageables à la réputation, au parcours des autres et au travail des associations et des politiques.

Il est de notre devoir à toutes et tous de les accueillir sans restriction, ni distinction et de les aider à construire leur avenir, qui est aussi l'avenir de notre pays.



Pour nous contacter et/ou nous suivre, une page Facebook ouverte
: <https://www.facebook.com/lesmidisdumie/>

Par téléphone : 0612325103



Les Midis du Mie
Association solidaire avec les mineurs isolés étrangers
18 rue de la Pierre Levée
75011 Paris
SIRET: 839 514 866 00012

Note à destination de la Commission d'enquête parlementaire

Associations PALOMA et Médecins du monde

La situation des personnes migrantes travailleuses du sexe

La grande majorité des personnes qui proposent des services sexuels tarifés (ou travailleuses du sexe) dans le monde sont migrantes.

Les parcours sont divers : certaines doivent se résoudre à cette activité à leur arrivée, d'autres doivent payer une partie du parcours migratoire par des prestations de service sexuel, d'autres encore utilisent le travail du sexe pour rembourser la dette contractée pour migrer, enfin d'autres ont émigré en sachant qu'elles allaient exercer ce travail.

Si la grande majorité sont des femmes, cis- ou transgenre, des hommes migrants peuvent également avoir recours à la prostitution, de manière choisie ou contrainte. Des mineurs, accompagnés ou non accompagnés, peuvent également recourir à la prostitution.

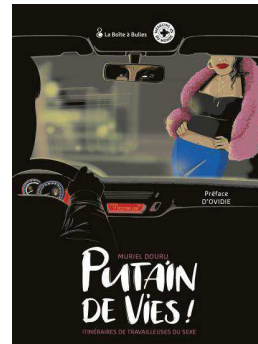
En France, on distingue **différentes grandes catégories de personnes migrantes** exerçant le travail du sexe.

- **Les femmes originaires d'Afrique de l'Ouest et en particulier du Nigéria** (notamment de Benin city dans l'Etat d'Edo comme le soulignait M. Chatelais de l'Ambassade de France au Nigéria lors de son audition devant la Commission le 16 juin 2021).
Beaucoup d'entre elles arrivent en France après un parcours migratoire particulièrement risqué (Nigéria, Libye, Italie) via un réseau auprès duquel elles ont contracté une dette qu'elles doivent rembourser à l'arrivée en Europe. Au sein de ces réseaux, les relations sont complexes et la capacité de décision et de négociation des personnes est variable. Parfois l'activité prostitutionnelle est forcée par le réseau, le plus souvent elle est identifiée comme la manière la plus rapide de rembourser la dette dans un contexte de nonaccès au marché du travail du fait de l'absence de titre de séjour.
Ces femmes arrivent en France majoritairement jeunes (moins de 30 ans). Beaucoup d'entre elles exercent le travail du sexe dans la rue, dans des conditions particulièrement difficiles souvent très isolées. La plupart d'entre elles ne parlent pas français (et sont très peu informées sur l'accès aux soins et aux droits en France) et pensent que la prostitution est illégale en France, ce qui les conduit à se cacher et éviter les contacts avec l'administration, la police ou les associations. Un grand nombre d'entre elles déclarent souhaiter l'arrêt du travail sexuel mais l'absence de titre de séjour (ou un titre de séjour très précaire) rend très difficile (sinon impossible) l'accès à la formation et/ou à un autre emploi.
- **Les femmes chinoises qui se prostituent à Paris ne représentent qu'une petite part des migrantes chinoises en France.** La quasi-totalité de ces femmes est venue sans contact de proches en France, faisant le voyage seules grâce à un visa d'affaire ou de tourisme. Elles sont originaires de régions chinoises qui n'ont pas de tradition migratoire et donc pas de réseaux de connaissances et elles se trouvent souvent, selon les témoignages, dans des situations de conflit, d'exploitation ou de rejet de la part de Chinois originaires d'autres régions. En général, ces migrantes chinoises sont venues dans le but de financer un projet (l'éducation des enfants, leur installation matérielle en vue du mariage, etc.) ou de surmonter des dépenses exceptionnelles (frais médicaux d'un membre de leur famille, dettes, etc.). Leur profil dément

un certain nombre d'a priori sur les prostituées migrantes : elles sont relativement âgées¹, s'habillent de manière peu ostensible et travaillent en indépendantes. La plupart de ces femmes sont en situation de séjour irrégulier ou précaire², dans des conditions économiques fragiles, ne parlent quasiment pas français et sont peu intégrées dans les communautés chinoises³. Initialement plutôt concentrées à Paris, la répression du travail du sexe et la crise sanitaire de 2020 les ont conduites à plus de mobilité sur le territoire français mais aussi à exercer de plus en plus sur internet.

- **Les femmes d'Europe de l'Est** (Albanie, Bulgarie, Roumanie). Ces femmes sont généralement issues de la communauté Roms et parfois très jeunes. Cibles des discriminations à l'encontre des populations Roms et parfois sans formation professionnelle, elles sont en situation de très grande précarité. Le travail du sexe n'est pas forcément choisi mais les femmes y ont recours car c'est une des rares sources de revenus à leur disposition pour vivre et survenir aux besoins de leur famille. Certaines d'entre elles ont des enfants à charge dans leur pays d'origine.
- **De nombreuses femmes trans originaires de différentes régions du Monde** viennent en France pour fuir les violences et persécutions transphobes exercées à leur égard dans leurs pays d'origine. Le travail du sexe est pour elles une source de revenus, notamment pour celles ne disposant pas d'un titre de séjour. En outre, la prostitution est depuis longtemps identifiée par les femmes trans comme source de revenus alternative au marché du travail en raison des discriminations à l'embauche des personnes trans, pour survenir aux besoins et financer le parcours de transition.

Pour lire des portraits de femmes migrantes travailleuses du sexe, voir la bande dessinée de Muriel Douru « Putain de vies » paru en aout 2019 : <https://livre.fnac.com/a13532239/Muriel-Douru-Putain-de-vies>



Isolement, répression, marginalisation, précarité

Les travailleuses du sexe migrantes sont parmi les plus vulnérables et marginalisées. Beaucoup n'ont pas connaissance de leurs droits ni des dispositifs d'aide, notamment en raison de la barrière de la langue et de l'isolement. De nombreuses femmes migrantes arrivent en France en pensant à tort que l'exercice de la prostitution est illégal ce qui les conduit à se cacher et limiter les contacts, y compris avec les associations.

Ce sentiment est renforcé par le fait que, en dépit de l'abrogation du délit de racolage en 2016, les travailleuses du sexe demeurent la cible d'une répression par le biais d'arrêtés municipaux d'interdiction de stationnement et dans certaines villes des contrôles de police. Nous constatons une

¹ En 2014, 88.5% avaient plus de 40 ans, 29% plus de 50 ans.

² Selon une enquête réalisée entre 2010 et 2012 auprès de 86 femmes, 45 % étaient en situation irrégulière, 6 % avait un permis de séjour et 49 % avaient une autorisation provisoire de séjour dans le cadre d'une demande d'asile.

³ Le Bail, « Mobilisation de femmes chinoises migrantes se prostituant à Paris. De l'invisibilité à l'action collective », *Genre, sexualité & société*, Automne 2015. <https://journals.openedition.org/gss/3679>

multiplication des contrôles d'identités et des tentatives d'intimidation exercées par les forces de l'ordre pour inciter à la dénonciation des clients⁴.

« La police, elle vient tous les jours. La journée. La nuit, je ne sais pas. Mais, en journée, ils viennent tous les jours. On fait attention à la fois à la police et aux clients. »

- Ludi, femme chinoise

Ces contrôles, qui se sont majorés en 2021, visent particulièrement les femmes migrantes travaillant dans la rue et contribuent à instaurer une méfiance vis-à-vis de la police, particulièrement pour celles qui ne disposent pas d'un titre de séjour. Le programme Lotus Bus de Médecins du Monde fait ainsi état de contrôles d'identité et d'arrestations hebdomadaires des femmes d'origine chinoises à Paris. A la suite de ces contrôles, elles sont emmenées au commissariat, photographiées, fouillées et on prend leurs empreintes. Puis, à leur libération, elles se voient remettre une obligation de quitter le territoire français.

Adoptée en 2016, la loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées avait pour objectif de protéger les travailleuses du sexe. En réalité, la mise en place d'une infraction d'achat de services sexuels a drastiquement réduit le nombre de clients, engendrant une perte de revenu qui a fortement aggravé les situations de précarité. Pour faire face à cette perte de revenus, les travailleuses du sexe sont obligées de travailler plus longtemps et de prendre plus de risques. Certains clients font jouer la concurrence pour obtenir des tarifs plus bas ou des services sexuels sans préservatif. Les travailleuses du sexe, en particulier les plus précaires, ont moins d'autonomie dans la sélection de leurs clients et dans la négociation de leurs conditions de travail.

Les migrantes sans titre de séjour sont doublement réprimées, au titre de la politique migratoire et à celui de la répression du travail sexuel. Les lois qui punissent le proxénétisme de soutien réduisent en outre la possibilité des travailleuses du sexe de s'entraider et d'accéder à des services de base tels que la location d'un appartement ou la création d'un compte bancaire.

La répression conduit de plus en plus de travailleuses du sexe à exercer dans des lieux plus isolés, à l'extérieur des villes ou sur internet. Ces nouvelles modalités engendrent des risques accrus d'exposition aux violences et réduisent l'autonomie des travailleuses du sexe en les obligeant à recourir à de nouveaux intermédiaires (par exemple pour l'écriture d'annonce en français, la rémunération d'agence de gestion des annonces en ligne, etc.) ce qui les oblige à gagner plus d'argent.

Exposition aux violences et difficulté d'accès à la justice

Vulnérables et isolées, les travailleuses du sexe migrantes sont particulièrement exposées aux violences⁵. Nous observons une augmentation des braquages en appartement visant spécifiquement les personnes migrantes. Les braqueurs adoptent des comportements brutaux et volent l'ensemble de l'argent gagné par la personne agressée. Ces dernières années a vu également augmenter le nombre de travailleuses du sexe assassinées, la plupart d'entre elles migrantes. Ces violences témoignent d'un

⁴ Ibid. p.32-35

⁵ La plateforme de signalement du programme Jasmine de Médecins du monde, bien que non spécifique aux personnes migrantes, fait état de 967 signalements recueillis entre 2019 et 2020 auprès de travailleuses du sexe, soit près de 2,6 par jour. En 2020 et malgré trois mois de confinement pendant lesquels les travailleuses du sexe ont été contraintes d'arrêter leur activité, 100 faits de violences ont été recensés dont 49 concernaient des viols, braquages avec armes, harcèlements.

fort sentiment d'impunité des agresseurs, d'une extrême vulnérabilité des travailleuses du sexe (en particulier des migrantes) et d'une carence de l'Etat à les protéger.

Si de nombreuses travailleuses du sexe banalisent la violence comme faisant partie des « risques du métier » et sont de ce fait réticentes à l'idée de signaler les violences, celles qui vont porter plainte ne voient pas toujours leurs demandes acceptées par certains policiers qui rechignent à prendre les dépositions lorsqu'il s'agit de travailleuses du sexe, d'autant plus lorsqu'elles sont migrantes. Malgré l'augmentation ces cinq dernières années des violences en nombre et en intensité, la peur et la méfiance à l'égard de la police découragent toujours la majorité des travailleuses du sexe de porter plainte, par crainte de ne pas être crues ou encore que la plainte se retourne contre elles.

De manière générale, les travailleuses du sexe migrantes ont très peu accès à la justice, y compris lorsqu'elles sont victimes de traite. Beaucoup ne portent pas plainte par peur d'être éloignées du territoire, que justice ne lui soit pas rendue et/ou d'être dans l'impossibilité d'obtenir une indemnisation. Au-delà des lois, de nombreuses pratiques sont constatées qui freinent l'accès à la justice : refus de plainte contre le réseau de traite lorsque la personne accusée se trouve en dehors de la France, menaces d'expulsion au moment du dépôt de plainte, non reconnaissance du viol lors du travail sexuel et donc refus de l'enregistrement, etc.

Difficulté d'accès au droit d'asile et au séjour, y compris pour les victimes de traite

Même lorsque les situations de traite sont avérées, la protection n'est pas toujours accordée. Ainsi, bien qu'en 2018, 2003 victimes de traite des êtres humains aient été identifiées en France, seuls 88 titres de séjours ont été délivrés au titre du droit d'asile ce qui représente 4% seulement des victimes de traite identifiées. En 2019, seul 9% des victimes de traite des êtres humains identifiées ont bénéficié d'un titre de séjour.

Devant la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA), il ne suffit plus d'être victime de traite pour obtenir un titre de séjour, il faut maintenant remplir des critères plus élevés : couper totalement les ponts avec leur communauté considérée comme faisant partie du réseau et arrêter le travail du sexe, produire une attestation de suivi social émanant d'une association, dénoncer un réseau par le biais d'une plainte pour proxénétisme, etc.

Des titres de séjour sont refusés aux victimes de traite au motif qu'elles n'auraient pas arrêté le travail du sexe ou fait état d'une coupure totale des liens avec des personnes de leur communauté assimilée à tort au réseau de traite (car non françaises). Cependant, en particulier en l'absence de statut, les personnes n'ont pas d'autre choix que de continuer le travail du sexe pour survenir à leurs besoins matériels et les membres de leur communauté d'origine sont souvent leurs principaux soutiens moraux en France.

L'article L425-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) a pour objectif d'encourager les dénonciations des réseaux de traite par l'octroi d'un titre de séjour aux personnes ayant déposé plainte contre le réseau. Cependant, nous avons récemment constaté une augmentation des refus de renouvellement des titres de séjour et délivrance d'OQTF aux personnes dont les plaintes ont été finalement classées, malgré leur identification par les services de police comme victime de traite et l'initiation d'un parcours d'insertion qui a été facilité par la régularisation temporaire (formation, emploi, vie familiale).

En refusant l'octroi d'une protection et le droit au séjour, les autorités françaises condamnent des personnes qui souhaiteraient pourtant arrêter à continuer le travail du sexe pour survenir à leurs besoins, voir à reprendre lien avec le réseau de traite.

Difficulté d'accès au parcours de sortie de prostitution

La loi de 2016 a créé un « parcours de sortie de la prostitution » (PSP) visant à aider les personnes souhaitant arrêter le travail du sexe mais, dans les faits, certains critères en restreignent l'accès pour les travailleuses du sexe migrantes. Avant même l'examen du dossier présenté en Commission, un représentant du Ministère de l'Intérieur est en charge d'un examen préliminaire pendant lequel toute personne ayant fait l'objet d'une décision administrative, d'une procédure Dublin ou d'une OQTF est écartée. Ainsi, alors que le PSP prévoit l'obtention d'un titre de séjour, les personnes migrantes s'en voient refuser l'accès. Nos constats montrent d'ailleurs que ces refus touchent particulièrement les femmes nigérianes dont les autorités ne semblent craindre qu'elles « instrumentalisent » le parcours de sortie.

Par ailleurs, **la procédure d'accès au parcours de sortie est particulièrement longue**. Les personnes qui en sollicitent l'accès peuvent donc avoir à attendre plusieurs mois avant une prise de décision. Or, en raison de la condition d'arrêt de la prostitution, les personnes qui souhaitent avoir accès au parcours sont souvent sans ressource pendant toute cette durée. Ainsi, elles sont parfois obligées de continuer de se prostituer pour survivre, tout en se cachant des associations qui les suivent. Cette situation augmente leur isolement et leur invisibilité tout en ayant des conséquences néfastes sur leur accès à la santé et au droit : pour ne pas révéler qu'elles continuent le travail du sexe, elles évitent d'autant plus de déposer plainte pour des agressions ou de demander de l'aide aux associations après une rupture de préservatif par exemple.

Enfin, si certains dossiers peuvent être acceptés, **les conditions actuelles du parcours de sortie ne permettent pas des conditions dignes d'existence**. En effet, intégrer ce parcours exige un arrêt total du travail du sexe alors que l'allocation accordée aux bénéficiaires est de seulement 330€ par mois, soit bien en-dessous du seuil de pauvreté fixé à 1026 €. En l'absence d'un hébergement garanti, certaines personnes ayant intégré le programme ne disposant plus de revenus suffisants sont contraintes de dormir dans la rue. En outre, la durée de l'autorisation provisoire octroyée par le parcours (d'une durée initiale de 6 mois renouvelable 3 fois pour un total de 24 mois maximum⁶) ne permet pas aux personnes de se projeter et d'avoir accès au marché du travail et aux dispositifs sociaux soumis à titre de séjour.

En réalité, **c'est d'abord l'absence de titre de séjour qui empêche les personnes migrantes qui le souhaiteraient d'arrêter l'exercice de la prostitution**, car il conditionne l'accès à une formation et au marché du travail. En outre, des pratiques discriminatoires à l'encontre des personnes migrantes ont pu être observées de la part des services du pôle emploi pour l'inscription à une formation ou l'accompagnement dans un parcours d'insertion professionnelle.

La précarité des titres de séjour délivrés et les délais de renouvellement maintiennent les personnes dans une situation de peur permanente de perte d'emploi, de logement et de mise à mal des parcours d'insertion en cours.

- **Il est donc plus qu'urgent d'apporter des réponses concrètes et humaines à la situation des personnes migrantes travailleuses du sexe souhaitant ou non arrêter le travail du sexe, en construction avec les acteurs locaux et nationaux compétents.**

⁶ Art L.316-1-1 CESEDA : l'autorisation est renouvelable tout le long du parcours de sortie, qui ne peut excéder 24 mois.

Nos propositions de personnes à auditionner

- Intervenantes associatives auprès des travailleuses du sexe migrantes de rue :
 - o Association PALOMA à Nantes
 - o Association Médecins du monde à Paris (4 programmes en direction des travailleuses du sexe en France)
- Travailleuses du sexe migrantes aux parcours variés
- Organisation communautaire représentant les travailleuses du sexe chinoises en France : Les Roses d'Acier
- Institutions

Questions et investigations qu'il serait utile de poursuivre

Ces premières propositions de questions seront à compléter par celles des acteurs locaux lors des visites et/ou des tables rondes sur le sujet. En particulier :

- les conditionnalités d'octroi du statut de réfugié.e aux personnes migrantes en lien avec l'exercice du travail du sexe et les liens avec la communauté d'origine (et notamment la compréhension de l'appartenance d'individus au réseau de traite)
- la prise en compte et le traitement des plaintes déposées par les travailleur.se.s du sexe migrantes pour des faits de violence ou autres
- les conditions d'accès au parcours de sortie de prostitution aux personnes migrantes qui souhaiteraient y avoir recours
- interroger les services de police/préfecture sur le sens des OQTF délivrées aux personnes ayant été régularisées au titre de l'article L316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), identifiées comme victimes de traite et ayant entamé un parcours d'insertion en France
- la compatibilité des contrôles d'identité et arrestations des travailleur.se.s du sexe migrant.e.s, ainsi que des arrêtés municipaux anti-stationnement avec l'esprit de protection affiché par la loi de 2016

Rapports, ouvrages et articles à consulter

Autorités publiques :

Commission nationale consultative des droits de l'homme - [Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel](#) - 22 mai 2014

Défenseur des droits - [Avis n°15-28 concernant la proposition de loi n°3149 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées](#) – 16 décembre 2015

Associations :

PICUM - Safeguarding the human rights and dignity of undocumented migrant sex workers, 2019

NSWP - [Les travailleurSEs du sexe migrantEs](#), 2017

Amnesty international - [Synthese de recherche sur les atteintes aux droits humains des travailleuses et travailleurs du sexe](#), 2016

Grisélidis, [Droit d'Asile](#)

Recherche :

Le Bail, H., Giametta, C., Rassouw, N. (2018) [Que pensent les travailleur-se-s du sexe de la loi prostitution ?](#)

ERC European Research Council (2015) [Sexual Humanitarianism. Understanding agency and exploitation in the global sex industry](#)

Le Bail, H., Chen, T. (2020) [Créer des liens pour lutter contre l'isolement et les violences; Mobilisation de femmes chinoises migrantes se prostituant à Paris](#)

Premiers Contacts :

- Association PALOMA : Maiwenn Henriquet, Animatrice santé,
maiwenn.henriquet@paloma-asso.org
- Médecins du Monde : Christian Reboul, Référent migrations, droits et santé
christian.reboul@medecinsdumonde.net



I. Droit à l'école pour tout jeune exilé (Mna) de moins de 18ans

- Mesure 1 :
Simplification administrative au Casnav / CIO / rectorat/ académie/ lycée :
 - a) Présentation d'un seul acte de naissance (avec présomption d'authenticité comme c'est inscrit dans la loi), en l'absence de document d'identité.
 - b) Attestation sur l'honneur certifiant du lieu d'hébergement en attendant des justificatifs officiels
 - c) Reconnaissance des associations comme lien entre la communauté éducative et le jeune qui n'a pas encore de tuteur légal, en attendant la prise en charge ASE.

Cette demande s'inscrit dans la lignée de l'article 16 de la loi pour une école de la confiance et le décret d'application de cette loi du 29 juin 2020. Malheureusement son champs d'application s'arrête aux jeunes de moins de 16 ans

- Mesure 2 :
Création de classes d'accueil de type UPE2A (lycée) dans toutes les académies et toutes les villes. Ces classes doivent aussi idéalement se situer dans des lycées généraux (pas que des lycées professionnels) permettant l'accueil inconditionnel de tous les jeunes sur le territoire ;

II. Constitution D'UN TUNNEL « ANTI INTERFERENCES administratives » pour les jeunes scolarisés :

Tout jeune ayant commencé des études en France avant ses 19 ans DOIT voir sa **situation sanctuarisée**, sous condition de poursuite d'études, jusqu'à l'obtention de sa première promesse d'embauche. Il sortira de ce tunnel à la fin de ses études + 12 mois en demandant un titre de séjour sur la base de son diplôme, d'une promesse d'embauche, de sa réussite.

Cette sortie est prévue à 22 ans maximum et non pas à 18 ou 21 ans (fin du contrat jeune majeur). Cela permet de leur laisser 2 à 4 ans, pour étudier sereinement, obtenir un diplôme et se constituer un passeport. L'obtention de ce statut protégé de lycéen, d'apprenti, d'étudiant amène ces 3 mesures supplémentaires :

- Mesure 3 :
Création d'un guichet unique au niveau du département, ou délégation auprès de médiateurs scolaires ou d'associations permettant : création d'une domiciliation associative, accès à un centre d'hébergement (foyer, hôtel social, dispositif lycéens, famille d'accueil, avec ou sans prise en charge ASE), accès santé de type CMU/AME, accès aux aides pour le transport des lycéens : imagine R à Paris, droit d'ouverture d'un compte en banque et accès aux bourses pour les plus méritants.
→ cela ressemblerait à leur ouvrir les portes des missions locales /Urgence Jeunes...



- Mesure 4 :

Délivrance automatique d'un titre étudiant (à minima, ou titre salarié / VPF) pour les mineurs comme les jeunes majeurs scolarisés ou en formation (même sans passeport) associé à une autorisation permettant de faire un apprentissage le cas échéant (donc avec autorisation de travail).

Rappel : le système actuel est aberrant. un étudiant peut travailler 964 heures / an, mais ne peut pas faire 900 heures d'alternance par an !)

- autorisation de travail pour alternance automatique pour les moins de 18 ans sur production d'un acte de naissance avec ou sans prise en charge ASE. (sans passage par la préfecture !)

- Autorisation de travail pour alternance et carte de séjour étudiant automatique pour tous les jeunes scolarisés de plus de 18 ans avec ou sans prise en charge ASE.

- Mesure 5 :

Pousser le ministère de l'intérieur à la création d'un guichet dédié par préfecture (partiellement en ligne ?) pour les jeunes scolarisés pris en charge ou non par l'ASE.

Reconnaitre comme interlocuteurs les associations qui aident à faire le lien entre ces jeunes et l'école de la République (comme RESF, DAE ou d'autres par exemple). Lors des rentrées scolaires ou en apprentissage, lors de la signature de contrats en alternance avec des patrons, les jeunes en formation ont besoin d'un accès rapide en préfecture avec des interlocuteurs qui comprennent leur enjeux.

"faire le choix d'une politique d'accueil respectueuse et décente comme priorité pour la santé morale de notre démocratie, en lieu et place de la volonté manifeste d'exclure et de décourager dont on sait à quoi elle mène - et reconnaître la richesse que ces jeunes apportent à notre pays, par leur courage, leur diversité et leur volonté."

Ces jeunes qui souffrent ne peuvent durablement continuer d'être nos boucs émissaires.



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
LIBERTÉ – ÉGALITÉ –
FRATERNITÉ

**Commission d'enquête sur les
migrations, les déplacements de
populations et les conditions de vie et
d'accès au droit des migrants, réfugiés
et apatrides en regard des
engagements nationaux, européens et
internationaux de la France**

Table ronde des associations
France Terre d'Asile, Amnesty International France et
La Cimade

Propositions de questions

Réponses de La Cimade

Pourriez-vous détailler en quoi consiste vos actions d'accompagnement juridique des migrants et demandeurs d'asile en France ?

La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme. » (Article 1 des statuts de La Cimade)

Chaque année, La Cimade accueille dans ses permanences plus de 110 000 personnes migrantes, réfugiées ou en demande d'asile. Elle héberge près de 200 personnes dans ses centres de Béziers et de Massy.

Présente dans huit centres de rétention administrative pour accompagner et aider les personnes enfermées dans l'exercice de leurs droits, La Cimade agit également dans 75 établissements pénitentiaires.

En collaboration avec des associations partenaires dans les pays du Sud, La Cimade travaille autour de projets liés à la défense des droits des personnes migrantes dans les pays d'origine, de transit et d'accueil. Elle participe à la construction de la paix en Israël-Palestine.

La Cimade intervient auprès des responsables politiques par des actions de plaidoyer. Elle informe et sensibilise l'opinion publique sur les réalités migratoires : mobilisations, presse, site Internet, réseaux sociaux, festival Migrant'scène. Elle construit des propositions pour changer les politiques migratoires.

Quel bilan faites-vous du droit d'asile en France ? Comment jugez-vous le parcours que doivent effectuer les migrants pour obtenir le statut de réfugiés ?

Le système d'asile français est marqué par des dysfonctionnements.

Concernant l'accès à la procédure d'asile, les GUDA ont le plus grand mal à respecter le **délai d'enregistrement** des demandes fixé à trois jours ouvré par le droit européen et la loi. Si les restrictions sanitaires expliquent en partie ces difficultés, c'est notamment le système de plateforme téléphonique en Ile de France où sont enregistrées la moitié des demandes qui conduit à bloquer en amont de la procédure plusieurs milliers de personnes.

Concernant l'examen des demandes, depuis trente ans l'OFPRA et la CNDA visent un objectif presque jamais réalisé d'une procédure d'asile en six mois.

La loi prévoit douze cas de procédures accélérées dans lesquelles l'OFPRA est censé statuer en quinze jours. Mais entre 2016 et 2020, près des 40% des demandes ont été traitées selon cette procédure, ce qui rend impossible le respect de ce délai et ralentit l'instruction des autres demandes. La liste des **pays considérés comme sûrs** qui induit automatiquement l'instruction accélérée et l'absence de recours suspensif à la Cour nationale du droit d'asile comprenait 16 pays soit un quart des demandes. Elle n'a pas été modifiée depuis 2015 et comprends plusieurs pays où l'homosexualité est pénalisée.

L'OFPRA comme la CNDA sont indépendants et appliquent le droit applicable mais sont parfois soumis à des pressions. Ainsi, parce que le ministre de l'intérieur en a fait une priorité politique, l'OFPRA a mis fin à la protection d'un nombre inédit de réfugiés considérés comme présentant un menace à l'ordre public.

En matière d'accueil des demandeurs d'asile, le dispositif est constitué de plus de 100 000 places d'hébergement de différentes formes (CADA, HUDA, CAES, PRAHDA) où l'accueil est conditionné à la poursuite d'une demande d'asile. Malgré l'important effort pendant la dernière décennie, **il ne permet d'héberger que 50% des demandes** pendantes et la vulnérabilité de personnes est devenue non pas un levier d'amélioration mais un critère de sélection. Les autres demandeurs d'asile doivent survivre avec l'allocation versée à tous les demandeurs, augmentée d'un montant de 7,4€ par jour pour se loger dans le privé, sous la forme d'une carte qui ne permet pas de retrait d'espèces, ni de payer en ligne mais seulement de pratiquer le cash back qui n'est pas encore entré dans les habitudes des commerçants.

Ces conditions matérielles d'accueil prennent fin à l'issue de la procédure et la possibilité de refuser, ou de retirer les conditions matérielles d'accueil est utilisée massivement par l'OFII notamment pour des personnes qui ont refusé une orientation vers un lieu d'hébergement ou qui l'ont abandonné, qui ont déposé une demande plus de 90 jours après leur arrivée en France ou une demande de réexamen, ainsi que celles qui sont considérées « en fuite ». En mai 2021, près de 60 000 demandeurs ne les percevaient pas.

Les demandeurs d'asile n'ont qu'un **accès purement théorique au marché du travail** même lorsque leur demande est toujours instruite plus de six mois après son enregistrement.

Les personnes qui font l'objet d'une **procédure Dublin** représentent un tiers des demandeurs d'asile (la moitié en Ile de France). Les préfetures « pôle régionaux Dublin » vont automatiquement saisir les Etats qui leur a délivré un visa ou un titre de séjour, où leurs empreintes ont été relevées pour y être entrées irrégulièrement ou y avoir demandé l'asile. Pendant ce temps, elles sont tolérées en France et n'accèdent que rarement au dispositif d'hébergement. Dès la réponse des Etats, les préfetures prennent une décision de transfert qui doit être exécutée dans un délai de six mois. Lorsqu'elles sont absentes à des convocations, qu'elles refusent de prendre un vol ou de réaliser un test PCR, elles sont considérées en fuite. Ceci a pour conséquence de prolonger d'un an supplémentaire la procédure et de leur faire

perdre irrévocablement leurs droits aux conditions matérielles d'accueil même si elles finissent par accéder à la procédure d'asile.

Les personnes qui obtiennent une **protection par la reconnaissance du statut de réfugié** ne sont pas au bout de leur peine car la « dématérialisation » de l'accès aux préfectures et le délai d'obtention des documents d'état civil de l'OFPRA ralentissent l'insertion des personnes réfugiées, tout comme l'extrême lenteur des procédures de réunifications familiales, qui ont été gelées pendant le confinement et restent opaques et interminables.

Quelles problématiques principales avez-vous pu rencontrer au cours de vos missions d'accompagnement ?

Difficultés d'accès aux préfectures liées en particulier à la dématérialisation des procédures :

En théorie, la dématérialisation des démarches administratives représente une opportunité forte en termes de simplification et d'amélioration de l'accès au service public, en évitant déplacements et attente. Mais, dans les services étrangers des préfectures le numérique est aujourd'hui un mur qui sépare les usagers et usagères de l'accès au guichet, souvent indispensable pour les demandes de titre de séjour, et qui les prive de tout accès à un interlocuteur.

Dans certain cas, les personnes qui sollicitent La Cimade n'ont pas accès au numérique et sont donc victimes de la **fracture numérique**. Mais dans la plupart des situations, les difficultés des usagers et usagères sont liées à la **saturation des plannings de rendez-vous en ligne** (et donc à l'insuffisance de moyens dédiés à l'accueil). La Cimade a créé un robot qui interroge les plages de rendez-vous disponibles. Dans certaines préfectures, le robot de la Cimade indique l'absence de rendez-vous disponible dans près de 100% des cas, sur l'ensemble des procédures sondées.

La dématérialisation apparaît aujourd'hui comme **un outil de tri des personnes** souhaitant accéder à un titre de séjour, en amont de l'examen de leur dossier. Les personnes sans-papiers sont les plus massivement touchées, maintenues derrière un écran d'ordinateur à distance de la procédure de régularisation pendant parfois plus d'une année. La fermeture des guichets fabrique aussi des sans-papiers : des personnes perdent le bénéfice d'un titre de séjour du fait de l'incapacité du service public à respecter ses obligations.

La dématérialisation des démarches ne doit pas être imposée aux usagers et usagères. Des **modalités alternatives doivent toujours être proposées**, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat et afin de garantir l'égalité d'accès au service public.

La possibilité de saisir l'administration par voie électronique doit permettre aux préfectures de **libérer des moyens pour accueillir dans de meilleures conditions** les personnes qui en ont besoin, et ne doit pas à l'inverse justifier la fermeture des portes des préfectures à leurs usagers et usagères.

Prise en charge des mineurs isolés étrangers par les départements et accès à un titre de séjour :

Le fait d'être mineur et sans parent ou représentant légal sur le territoire place de fait l'enfant en situation de danger. Pourtant, lorsqu'ils sont étrangers, les mineurs isolés sont trop souvent **exclus du système de la protection de l'enfance**. En attendant l'évaluation de leur situation d'isolement et de leur minorité, les jeunes sont trop rarement mis à l'abri. La phase d'évaluation est l'occasion de nombreux dysfonctionnements : les documents d'état civil sont bien souvent contestés et des éléments subjectifs leur sont préférés pour évaluer la minorité, tels que la pilosité ou la maturité des réponses par exemple. Les expertises d'âge osseux continuent également à être utilisées alors que la communauté scientifique s'accorde sur leur manque de fiabilité.

Et si le jeune est reconnu mineur, son **accompagnement est souvent défaillant**, en termes d'hébergement, de suivi socio-éducatif, d'accompagnement vers la scolarisation ou dans les démarches administratives pour solliciter l'asile durant la minorité ou demander un titre de séjour à la majorité. A ce stade aussi les obstacles que rencontrent les jeunes sont très importants, notamment pour obtenir un titre de séjour pourtant prévu par la loi.

Que ce soit au niveau des départements ou des préfectures, nombreuses sont les pratiques qui empêchent aux mineurs non accompagnés de bénéficier de la protection que leur situation exige, les laissant trop souvent à la rue et à la merci des réseaux.

Politique d'expulsion : situation dans les centres de rétention et conséquences des mesures de bannissement :

Pendant la crise sanitaire, l'utilisation des centres de rétention a été marquée par la volonté du gouvernement de **poursuivre sa politique d'expulsion** malgré un contexte qui a rendu son usage dangereux pour la santé et qui a fortement mis en question ses finalités.

Malgré une baisse du nombre de placement et une jauge parfois limitée de **nombreux foyers épidémiques** ont été recensés. Et du fait de la fermeture des frontières, **l'expulsion a été rendue impossible** pour de très nombreuses nationalités. A titre d'exemple, 970 ressortissants algériens ont été enfermés en rétention entre mars et décembre 2020 et seulement 4 ont été expulsés. Cette situation a été dénoncée par les autorités administratives indépendantes, des parlementaires et des associations qui ont demandé la fermeture des CRA, mais cette demande n'a pas été entendue.

La rétention n'est plus seulement utilisée aux fins de préparer le départ des personnes, mais elle est utilisée à des **fins punitives**. Cette course à l'expulsion et à l'enfermement engendre de nombreuses violations des droits des personnes exilées qui sont d'ailleurs sanctionnées par les juges. En 2020, ils ont libéré 42% des personnes enfermées et si on y ajoute les personnes qui ont été libérées par les préfetures elles-mêmes, par l'OFPPA ou par le médecin, c'est 51,7 % des personnes qui ont été libérées.

L'**enfermement des enfants** dans les CRA reste un sujet de préoccupation majeur. En métropole, 122 enfants ont été enfermés en CRA en 2020. A Mayotte 2044 enfants ont été enfermés et 1589 ont été expulsés. La France a pourtant été condamnée à six reprises par la CEDH pour ces traitements inhumains et dégradants. Les Nations Unies recommandent vivement de faire cesser cette pratique, tout comme le défenseur des droits et le contrôleur général des lieux de privation de liberté.

La politique d'expulsion se caractérise aussi par une **politique de bannissement**. Les interdictions de retour en France prononcées de façon automatique lors du prononcé d'une obligation de quitter le territoire français ont des conséquences dramatiques. Elles **empêchent des personnes d'accéder à un titre de séjour quand bien même leur situation aurait évolué**. Ainsi, une personne devenant parent d'un enfant français ne pourra pas accéder à un titre de séjour au motif d'une ancienne interdiction de retour. Sans aucune perspective de régularisation, les personnes se retrouvent donc condamnées à vivre à vie dans la clandestinité. (Cf. plus bas, partie « efficacité des administrations »)

Difficultés d'accès aux droits des personnes étrangères incarcérées :

Même si la loi ne prévoit pas de différence de traitement entre les personnes incarcérées en fonction de leur nationalité, de fait les personnes étrangères se trouvent confrontées à des difficultés spécifiques. La première est **l'obstacle quasi-insurmontable pour obtenir la délivrance, le renouvellement d'un titre de séjour ou se voir reconnaître le statut de réfugié**. Les pratiques préfectorales empêchent souvent l'examen d'une demande de titre de séjour en détention, pratique pourtant illégale. Des personnes qui entrent en prison avec des papiers peuvent donc en ressortir sans-papiers si leur titre de séjour a expiré pendant la durée de l'incarcération.

Et à la fin de l'incarcération c'est souvent trop tard car il est extrêmement fréquent que la préfecture notifie quelques jours ou quelques heures avant la libération une obligation de quitter le territoire français et que la police vienne accueillir la personne à sa sortie de prison pour la placer dans un centre de rétention. La prison devrait être un lieu favorisant l'amendement et la réinsertion mais il n'en est rien pour les personnes étrangères et elles continuent à subir ce que l'on appelle la double peine, qui est contraire au principe d'égalité.

Droit dérogatoire en Outre-mer :

La Cimade dénonce depuis des années l'existence d'un droit dérogatoire en Outre-Mer, et en particulier à Mayotte. Les règles applicables ne sont pas les mêmes que dans les autres territoires de la République concernant l'accès à un titre de séjour, au droit d'asile, à un hébergement, à une protection pour les mineurs isolés étrangers, etc...

En matière de refoulement et d'expulsion, cette différence de traitement a des conséquences très importantes car la plupart des personnes sont **expulsées avant d'avoir pu accéder à un juge**. Deux raisons à cela : l'absence de recours de plein droit suspensif contre une décision d'expulsion et la célérité avec laquelle les expulsions sont effectuées. A Mayotte, la durée moyenne de rétention est de 17 heures, contre 17 jours en métropole. Il est presque impossible de saisir le juge dans un délai si court. Le président du TA de Mayotte estime que seules 5% des obligations de quitter le territoire seraient soumises à son contrôle. L'impunité avec laquelle agissent les préfectures en Outre-Mer est d'autant plus préoccupante que lorsque le contrôle du juge s'exerce, des **violations manifestes des droits des personnes** sont mises en lumière. En 2019 le juge a prononcé 51 ordonnances demandant le retour, aux frais de l'Etat, de personnes expulsées illégalement.

Situation aux frontières :

En amont des frontières extérieures de l'Union européenne (UE), les personnes migrantes rencontrent de nombreux obstacles à l'exercice de leurs droits fondamentaux. Le durcissement de la réglementation et le renforcement des contrôles aux frontières ne dissuadent pas les personnes qui le souhaitent de franchir les frontières tandis qu'ils les contraignent à prendre des voies de passage plus longues, plus coûteuses, plus risquées et aggravent ainsi davantage la situation des personnes tout au long de leurs parcours.

Les multiples cadres de coopération formelle comme les accords de réadmission bilatéraux ou multilatéraux et informelle à travers lesquels l'UE et ses Etats membres sous-traitent la « gestion » des personnes migrantes aux États extérieurs à l'UE, échappent au contrôle des parlements nationaux et régionaux. La coopération avec la Libye est un exemple frappant. En dépit des nombreuses alertes et condamnations, des personnes demeurent enfermées dans les centres de détentions libyens où le surpeuplement s'accompagne de l'usage de la torture, de violences sexuelles, de travail forcé, d'exécutions arbitraires et de décès dus à un traitement médical inadéquat ou encore l'absence de nourriture.

Aux frontières extérieures de l'UE, les murs se multiplient, accompagnés d'une cohorte de dispositifs de sécurité toujours plus sophistiqués. Les moyens et les prérogatives de l'agence Frontex n'ont cessé d'être renforcés au gré des multiples refontes de son mandat. L'objectif est d'étendre le contrôle et la surveillance des routes migratoires vers l'UE en vue de stopper les personnes migrantes sur leurs routes mais également d'accélérer les expulsions de celles qui sont parvenues à atteindre le territoire européen. Le mandat de Frontex est bien le contrôle des frontières et non le sauvetage.

De plus, à l'instar des « hotspots » déployés depuis 2015 sur les îles grecques et italiennes, l'UE multiplie les dispositifs de tri, d'enfermement et d'expulsion à ses frontières.

Aux frontières françaises hexagonales, les autorités françaises ont rétabli le contrôle aux frontières intérieures depuis les attaques terroristes de novembre 2015, sur le fondement du Code frontière Schengen. En principe, ce rétablissement ne peut excéder 6 mois, ou, en dans les cas exceptionnels, 2 ans. Celui-ci n'a pourtant cessé depuis plus de cinq ans et demi.

Ces contrôles donnent lieu à des interpellations et des refoulements en Italie et en Espagne par la police française dans le cadre de procédures expéditives, sans examen individuel de leur situation ni possibilité de demander l'asile. Des mineurs isolés sont parfois refoulés sans que leur statut d'enfant à protéger ne

soit pris en considération.

De l'autre côté de l'hexagone, **à la frontière franco-britannique**, les personnes migrantes sont bloquées sur le territoire du fait d'une succession, depuis plus de 30 ans, d'accords connus ou non entre les gouvernements français et britannique. Les personnes bloquées survivent dans des campements indignes tout le long du littoral Nord, avec un accès difficile voire impossible à l'eau, à l'hygiène, à l'alimentation et à la santé. Ces campements font l'objet d'expulsions quasi-quotidiennes, sans proposition d'hébergement adapté, parfois accompagnées de destructions de leurs effets personnels et de violences.

L'efficacité des administrations vous paraît-elle suffisante ? Si non, sur quels points en particulier ?

La Cimade relève des difficultés très importantes pour **accéder à la procédure** qui se sont accentuées par le développement de la dématérialisation (voir plus haut).

Les **délais d'instruction** des demandes de titre de séjour sont très longs, parfois plusieurs années, auxquels il faut ajouter le délai pour réussir à obtenir un rendez-vous en préfecture. Pendant ce laps de temps, les personnes étrangères sont parfois démunies de tout document attestant de leur démarche (récépissé) et peuvent faire l'objet d'une expulsion en cas de contrôle d'identité.

Les **moyens** alloués à l'accueil du public étranger en préfecture sont **sous-dimensionnés** par rapport à la réalité des besoins. Ces mêmes moyens semblent par ailleurs soumis aux orientations définies par chaque préfecture. Ainsi, certaines préfectures estiment que doivent être instruites en priorité les demandes des étudiants étrangers ou des parents d'enfants scolarisés tandis que d'autres demandes pourront être laissées en souffrance des mois durant. Dans le même temps, la "lutte contre l'immigration irrégulière" et la mise en œuvre des politiques d'éloignement semblent être des priorités partagées par toutes les préfectures. Or, dans un contexte de pénurie, les moyens consacrés à l'élaboration, la notification et le suivi de l'exécution des mesures d'éloignement sont autant de moyens qui ne servent pas à l'accueil et à l'instruction des demandes de délivrance et de renouvellement des titres de séjour.

La Cimade regrette ainsi un **manque d'harmonisation des pratiques** et un pouvoir d'appréciation trop large laissé aux préfectures qui aboutissent à un traitement inégalitaire des dossiers d'un département à l'autre.

Illustration :

Les personnes qui font l'objet d'une ancienne OQTF ou IRTF rencontrent des difficultés spécifiques lors d'une demande de régularisation, plusieurs préfectures refusant de délivrer des rendez-vous aux personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Certaines l'indiquent explicitement sur leur site, à l'instar de la [préfecture de Haute-Garonne](#), de la Seine Saint Denis ou encore des Vosges.

Il arrive régulièrement que l'administration soit condamnée par les tribunaux. Malgré ces condamnations certaines préfectures refusent d'appliquer les décisions de justice, que ce soit pour rétablir dans son bon droit la personne qui a contesté la mesure administrative, ou plus largement pour modifier leurs pratiques et les rendre conformes à la jurisprudence. **L'inexécution des décisions des tribunaux** marque un fort sentiment d'impunité de la part des préfectures.

Illustration :

Depuis 2019, la préfecture de Seine Saint Denis a adopté une doctrine selon laquelle une personne étrangère ne peut se prévaloir au titre de sa durée de résidence habituelle (critère prévu par le droit pour être régularisé) des années passées sur le sol français alors qu'elle faisait l'objet d'une OQTF. Cette préfecture rejette donc automatiquement toute demande de régularisation. Malgré de nombreuses annulations de ses décisions par le tribunal administratif de Montreuil, confirmées par la cour administrative d'appel de Paris (*en dernier lieu* : 20 janvier 2021, arrêts n° 20PA03051 & 20PA03054),

la préfecture refuse de remettre en cause sa doctrine. Concrètement, des moyens supplémentaires sont alloués au service contentieux pour défendre une doctrine alors que la préfecture sait pertinemment qu'elle sera perdante ; moyens qui seraient plus utiles à d'autres services. Cette surcharge de travail se répercute également sur les missions des autres acteurs (associations, avocats, juridictions).

La Cimade constate que **les informations** données par l'administration aux personnes migrantes pour qu'elles puissent faire valoir leur droit sont insuffisantes : les informations ne sont pas toujours claires ni complètes, elles peuvent être contradictoires d'un agent à l'autre et surtout elles sont extrêmement difficiles à obtenir car l'accès au guichet est parfois rendu impossible par la dématérialisation.

Le droit des étrangers est extrêmement complexe et mouvant puisque des réformes interviennent de façon très régulière. La **formation** des agents nous semble insuffisante pour faire face à cette complexité.

Les procédures sont également très complexes et les préfectures renforcent encore cette difficulté en posant des exigences abusives, en demandant des justificatifs non prévus par les textes, en effectuant des contrôles et des vérifications qui paraissent disproportionnées. La **suspicion** dont font preuve les agents préfectoraux à l'égard des personnes migrantes constitue un obstacle supplémentaire dans l'accès à leurs droits, alourdit leurs démarches et allonge inutilement les délais au regard du faible nombre de fraudes avérées. Ces moyens, déployés pour procéder à des vérifications sans fin, pourraient utilement être utilisés pour l'accueil des personnes dans les préfectures.

Comment jugez-vous l'accès aux besoins essentiels (alimentation, logement, soins et éducation) pour les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés en France ?

Insuffisance des places d'hébergement, notamment pour les demandeurs d'asile :

Malgré les créations massives de places tant dans le dispositif « asile » que généraliste (+200000 places au total en vingt ans), le **parc d'hébergement est structurellement saturé**, ne permettant de répondre au mieux qu'à la moitié des besoins.

Le ministère de l'intérieur a pris peu à peu la tutelle du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile. Il a donné à l'OFII la compétence pour orienter les personnes dans un millefeuille de structures, selon leur situation administrative et en leur imposant parfois des mesures de restriction de libertés comme l'assignation à résidence.

Pour les personnes déboutées et les sans-papiers, le **principe d'accueil inconditionnel** dans l'hébergement dit généraliste est remis en cause. De plus en plus, à moins d'un titre de séjour ou d'une situation de « vulnérabilité persistante » ces personnes sont laissées à l'abandon dans les campements, squats ou bidonvilles (où 20 000 personnes survivent selon le ministère de l'intérieur) qui sont périodiquement évacués sans solution pérenne d'hébergement.

La situation est dramatique en France métropolitaine, elle est explosive dans les départements d'outre-mer où il n'existe que très peu de places d'hébergement et où des centaines de demandeurs d'asile vivent sans ressource, en particulier à Mayotte.

Restrictions en matière d'accès aux soins

Les mesures prises par le gouvernement visant à restreindre l'accès à une couverture maladie des personnes demandant l'asile et des personnes démunies de titre de séjour seraient justifiées par l'existence d'usages abusifs du système d'Aide médicale d'Etat et de Protection universelle maladie par les personnes étrangères. Pourtant, aucun élément probant ne vient corroborer ces allégations de fraude. Au contraire, selon un rapport du Sénat de 2018, seuls 38 cas de fraude ont été signalés, sur plus de 300 000 bénéficiaires.

Les restrictions dans l'accès à une protection maladie conduisent à des **renoncements et des retards de soins** pour des personnes qui se trouvent déjà en situation de précarité. Concrètement ces personnes devront se tourner vers les urgences, déjà saturées, et attendront souvent l'aggravation de leur état de santé pour s'y rendre. Ces prises en charge plus nombreuses et à un stade plus avancé s'imposeront aux équipes des hôpitaux, en particulier des urgences et des PASS déjà saturées, mais aussi aux centres de santé associatifs et établissements médico-sociaux. Ces décisions vont ainsi accroître considérablement les coûts humains et financiers du système de santé, tel que cela a été démontré dans d'autres pays européens.

Ainsi, en plus d'être contraires au respect des droits fondamentaux et de porter atteinte à la dignité individuelle, ces mesures s'avèrent **contreproductives en termes de santé publique, tant d'un point de vue médical qu'économique.**



RÉSEAU ALPHA

Le site collaboratif pour l'apprentissage
du français en Île-de-France

CONTRIBUTION ECRITE

Dans le cadre de la **commission d'enquête sur les migrations**, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France, créée par l'**Assemblée nationale** le 12 mai 2021

(M. Sébastien Nadot, président, et Mme Sonia Krimi, rapporteure).



Septembre 2021

Sommaire

Présentation de l'association Réseau Alpha	3
L'enjeu de l'identification de l'offre linguistique et les cartographies franciliennes	3
L'offre linguistique de proximité en Île-de-France	7
Présentation et caractéristiques de l'offre de proximité référencée sur Réseau Alpha	7
Le secteur de l'offre de proximité : importance du bénévolat et freins rencontrés	12
Le rôle et la plus-value des coordinations territoriales linguistiques (CTL) en Île-de-France.	13
État des lieux et cartographie des coordinations linguistiques franciliennes	13
Valorisation de l'action des coordinations territoriales linguistiques :	17

Contacts :

Laurence MILON, présidente

laurence.milon@gmail.com

Charlène DE BARROS, coordinatrice

contact@reseau-alpha.org



Présentation de l'association Réseau Alpha

Réseau Alpha est une association créée en 2006 dans le but de référencer les structures d'apprentissage du français en Île-de-France et de faciliter l'orientation des adultes migrants dans le domaine linguistique. Elle est financée par la Préfecture de région d'Île-de-France/DRIEETS et la Ville de Paris.

En 2010, Réseau Alpha lance son site d'information www.reseau-alpha.org sur lequel elle propose notamment un annuaire régional des cours et formations de français en Île-de-France.

Cet annuaire prend la forme d'une cartographie interactive et collaborative, alimentée directement par plus de 650 structures membres du réseau (associations, centres sociaux, collectivités locales/cours municipaux, bibliothèques, etc.). Par son caractère collaboratif, son nombre de contributeurs, et sa longévité, cet outil est un exemple de répertoire particulièrement notable dans le champ de l'apprentissage de la langue et de l'accompagnement social.

Forte de 15 années d'expérience, Réseau Alpha mène son action d'information et d'outillage à destination de l'ensemble du secteur de l'apprentissage du français, et contribue aux dynamiques d'échange et de synergie au sein de celui-ci, entre acteurs aux modes d'intervention et cultures professionnelles différents, mais complémentaires.

L'enjeu de l'identification de l'offre linguistique et les cartographies franciliennes

La problématique de l'apprentissage du français en Île-de-France, quelques chiffres :
2 500 000 personnes en difficulté importante face à l'écrit en France dont 1 042 000 en Île-de-France, soit **13% de la population francilienne** (enquête IVQ 2011, INSEE).
L'Île-de-France est la 1^{ère} région d'accueil : environ 42% du public primo-arrivant (OFII).

L'action de référencement de l'offre et d'information de Réseau Alpha a été initiée en 2006 par deux formatrices bénévoles de cours de français, dans le 13^{ème} arrondissement à Paris, qui ont constaté :

- ⇒ Un manque de visibilité des acteurs et des actions d'apprentissage du français en Île-de-France.
- ⇒ Un manque d'outils pour le repérage et l'orientation : annuaires existant en format papier, incomplets et vite obsolètes ; absence de site internet d'information.
- ⇒ Une grande difficulté à diriger les apprenants vers des formations correspondant à leur niveau et à leurs besoins,
et/ou orientation des apprenants vers des formations souvent éloignées géographiquement de leur lieu de résidence.
- ⇒ Un manque de langage et de critères communs pour décrire et référencer l'offre, définir le niveau des apprenants et des cours.

Forte de ces observations, l'association Réseau Alpha a donc souhaité faciliter l'orientation des publics et fournir un espace d'information aux associations et acteurs accompagnant ces derniers, en créant **le premier site francilien dédié à l'apprentissage du français des adultes migrants et le premier annuaire régional numérique de l'offre de français sous la forme d'une cartographie.**

Au cours de ces 15 années, d'autres constats sur la difficulté à orienter se sont ajoutés. Ils sont liés à :

- ⇒ Une grande diversité d'actions de formation linguistique et de dispositifs parfois très spécifiques, répondant à des besoins variés, et rendant l'offre complexe pour les non-initiés :
 - Cours d'alphabétisation
 - Cours de Français Langue Étrangère (FLE)
 - Ateliers sociolinguistiques (ASL)
 - Offre linguistique du BOP 104
 - Offre linguistique de l'OFII
 - Formations linguistiques avec volet emploi (ASL Pré-emploi, Français sur Objectifs Spécifique (FOS)...))
 - Formations professionnelles avec volet linguistique (formations du Conseil Régional, formations des conseils départementaux...)
 - Apprentissage du français sur des supports spécifiques ou par thématique (numérique, artistique...)
 - Ateliers de conversation
 - Formations aux compétences de base ou de remise à niveau
 - Pic Réfugiés
 - Hope
 - Écoles de la 2^{ème} chance
 - Etc.
- ⇒ Des ruptures dans les parcours de formation linguistique, et une offre cloisonnée : peu de passerelles entre les différents dispositifs.
- ⇒ Une offre fluctuante au gré des politiques publiques et des besoins des publics.
- ⇒ Une offre insuffisante ou inexistante dans certains endroits, l'existence de « zones blanches » (voir la partie *L'offre linguistique de proximité en Île-de-France référencée par Réseau Alpha* ci-après).
- ⇒ Des appels à projets visant certains publics (primo-arrivants, réfugiés, femmes, quartiers Politique de la Ville, demandeurs d'emploi...) et restreignant l'accès d'autres à une formation néanmoins nécessaire.
- ⇒ Des publics exclus, « invisibles » car inéligibles à certains appels à projets (personnes en France depuis plus de 5 ans, ressortissants européens...).
- ⇒ Un manque de maîtrise des notions permettant de définir le niveau et de positionner une personne, ou un manque de connaissance des outils et des cartographies disponibles pour l'orientation. *Il s'agit d'un problème constant qui concerne les formateurs, dont une grande partie sont bénévoles, ainsi que les prescripteurs et les acteurs de l'accompagnement. Opérer des orientations réussies suppose que les structures d'apprentissage du français collaborent à rendre visible leurs actions et les renseignent avec les bons critères, et que les prescripteurs connaissent les annuaires (Défi métiers / Réseau Alpha) et soient formés à évaluer le profil*

linguistique et le niveau d'une personne, ou qu'ils connaissent des structures qui proposent de l'évaluation (permanences d'accueil et d'évaluation par ex., voir la partie sur les coordinations territoriales linguistiques).

En 2014, un partenariat a été mis en place entre Réseau Alpha et Défi métiers, le CARIF-OREF¹ de la région Île-de-France, afin de recenser l'ensemble de l'offre francilienne de formation linguistique, avec le soutien de financeurs publics (respectivement, Préfecture de région d'Île-de-France/DRIEETS (ex-DRJSCS) et DIAN (ex-DAAEN)) :

- Réseau Alpha poursuit le référencement des structures de proximité intervenant auprès d'adultes migrants en apprentissage du français,
- Défi métiers est chargé de recenser les organismes de formation professionnelle en y intégrant l'apprentissage du français.

Réseau Alpha et Défi métiers ont ainsi travaillé à l'identification de critères de référencement (par ex. le référentiel du CECRL pour définir les niveaux) et au développement de deux cartographies complémentaires ainsi qu'à leur diffusion sur le territoire francilien, notamment auprès des prescripteurs et des professionnels de l'insertion. Ces deux outils proposent un recensement complet qui permet des orientations très variées, du cours de quartier au dispositif de formation professionnelle à visée linguistique, dans la perspective de construction de suites de parcours.

Les cartographies linguistiques de Réseau Alpha et de Défi métiers proposent des référencements complémentaires de l'offre francilienne.



Défi métiers (carif-oref francilien)

Référencement de l'offre de formation professionnelle dont l'exhaustivité de la commande publique.

Offre linguistique de l'OFII : marchés A1, A2 et B1

Ateliers sociolinguistiques/formations du BOP 104

Ouvrir l'École aux Parents pour la Réussite des Enfants (OEPRE)

Offre du Conseil Régional d'Île-de-France : Compétences de base professionnelles (CBP), EDI, Parcours entrée dans l'emploi (PEE)

Offre de Pôle Emploi : AFC, POEC, 100%foad

Offre des Conseils Départementaux : Ville de Paris, CD 93, CD 94...

Etat : Pic, Hope...

Formations certifiantes (DILF, DELF, DCL, TEF, TCF...)

<https://www.defi-metiers.fr/carto/linguistique>



Réseau Alpha

Référencement de offres de proximité (associative, municipale...):

- Ateliers sociolinguistiques/formations du BOP 104
- Actions à visée sociale/communicative : cours d'alphabétisation ou de FLE, formations aux savoirs de base, ateliers de conversation etc.
- Actions à visée professionnelle (non certifiantes) : ASL pré-emploi, *Parcours linguistiques à visée professionnelle* (PLVP) de la Ville de Paris etc.
- Dispositif Ouvrir l'École aux Parents pour la Réussite des Enfants.

Référencement des coordinations et permanences linguistiques (à venir).

<https://www.reseau-alpha.org/trouver-une-formation>

¹ Centre d'Animation, de Recherche et d'Information sur la Formation - Observatoire Régional de l'Emploi et de la Formation

L'intérêt de ces initiatives de référencement et de cartographie de l'offre de formation de français sera rappelé dans les rapports publics suivants :

- *Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française 2017*, remis par La Délégation générale de la langue française et des langues de France (les cartographies de Défi métiers et de Réseau Alpha y sont mentionnés p.94).
- En 2018, le député Aurélien Taché a fait de ce point l'une des 72 propositions de son rapport « *Pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France* » présenté au Premier Ministre (proposition n°17 « Poursuivre la généralisation des cartographies des offres de formation linguistique », p.46).

Les outils de Réseau Alpha et Défi métiers constituent des exemples précurseurs de cartographie de l'offre de formation linguistique, déjà performants et avancés dans leur développement, et pouvant être continuellement mis à jour. Leur utilité pour les acteurs de terrain orientant les publics est toujours réaffirmée.

Ainsi, lors d'une enquête menée par Réseau Alpha en mars et avril 2021 sur son action, auprès de son réseau, on note les retours suivants (sur 191 répondants) :

- 89% des répondants identifient effectivement Réseau Alpha comme un outil permettant de trouver et partager des informations sur l'offre de formation de français en Île-de-France et d'orienter les publics.
- 73% des répondants ont déjà pris connaissance d'une ou plusieurs formations de français et orienté (ou réorienté) une personne grâce à Réseau Alpha (89% des prescripteurs et 70% des structures membres).
- Pour 91% des répondants, en facilitant l'orientation, Réseau Alpha contribue de façon directe et indirecte à l'accès à l'apprentissage des publics (70% Oui, 21% Oui indirectement).
- 80% des répondants ont estimé que l'action de Réseau Alpha contribue de façon directe et indirecte à l'insertion sociale et l'autonomie des publics (40% Oui, 40% Oui indirectement).

"Très connu et développé, le réseau alpha constitue une ressource indispensable pour les apprenants et leurs formateurs accueillis régulièrement [dans notre structure]."

"Le travail de référencement de Réseau Alpha est la base indispensable pour le public et les professionnels."

"Le répertoire des formations est indispensable et unique (...) l'outil est très utile."

"Le Réseau Alpha permet aux professionnels orienteurs une meilleure lisibilité de l'offre sur leur territoire, dans une région où l'offre est importante mais parfois peu lisible. Le Réseau Alpha permet donc de répondre au besoin de lisibilité pour une orientation adaptée des personnes vers les formations linguistiques."

L'offre linguistique de proximité en Île-de-France

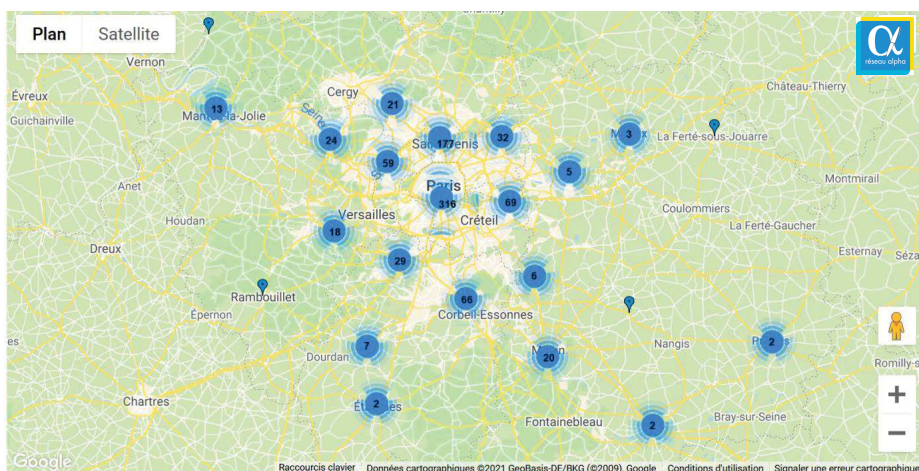
Présentation et caractéristiques de l'offre de proximité référencée sur Réseau Alpha

Réseau Alpha référence l'offre dite de proximité portée par les associations, les centres sociaux, les villes etc., dont la visée est avant tout de permettre l'autonomie et l'insertion sociale.

Ce référencement représente :

- ⇒ **681 structures d'apprentissage** du français franciliennes référencées/membres à ce jour
- ⇒ 1014 actions de formation/cours renseignées en 2020 sur le site par les structures inscrites

Cartographie régionale de Réseau Alpha et vue d'ensemble des 681 structures :



Accès à la cartographie de Réseau Alpha : <https://www.reseau-alpha.org/trouver-une-formation>

L'offre est ainsi globalement répartie sur les 8 départements de l'Île-de-France (*détail par département à la page suivante*).

On observe une forte concentration de l'offre autour de Paris qui cumule près d'un tiers des structures référencées (225 sur 681). En 2020, parmi les 1014 actions de formation et cours renseignées sur le site, 542 l'ont été par des structures parisiennes, soit 53%.

Le référencement sur Réseau Alpha nécessite d'être poursuivi, complété et mis à jour continuellement du fait du grand nombre d'acteurs associatifs et de proximité en Île-de-France, et des évolutions parmi ceux-ci (fermetures et/ou ouvertures de nouvelles associations, arrêt des activités de cours etc.).

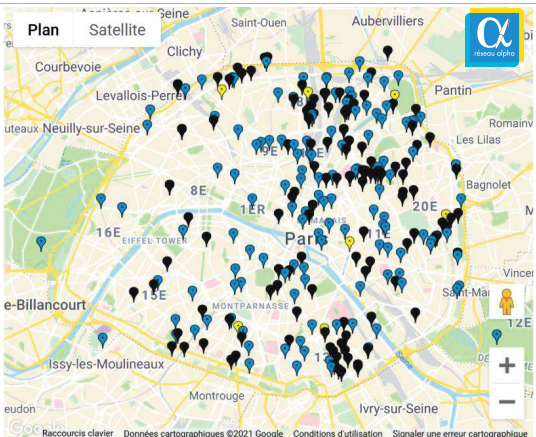
Bien que la cartographie ne référence pas l'offre de façon totalement exhaustive, pour les raisons notamment mentionnées ci-dessus, elle semble révéler l'existence de **zones blanches** dans certains endroits, comme le nord du Val-d'Oise, l'ouest des Yvelines et le centre-est de la Seine-et-Marne.

Détail par département :

Source : données de Réseau Alpha, <https://www.reseau-alpha.org/>

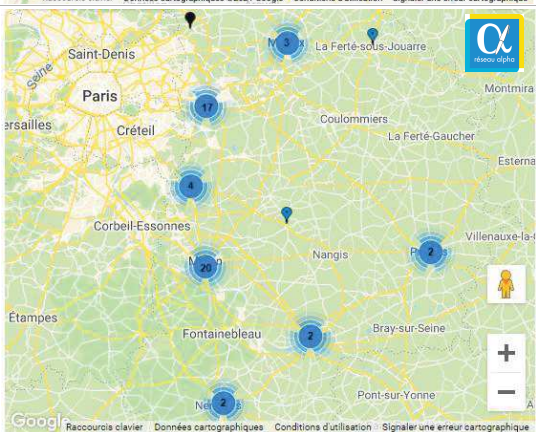
[Paris \(75\)](#) (cliquer pour voir en ligne)

225 structures référencées
qui ont publié 542 actions de
cours et formation de
français en 2020



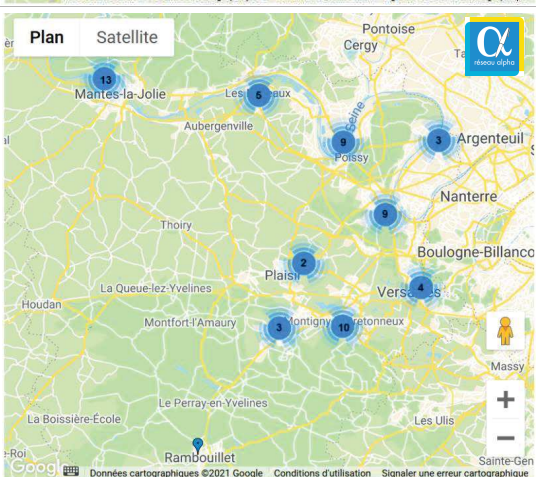
[Seine-et-Marne \(77\)](#)

38 structures référencées
29 actions publiées en 2020



[Yvelines \(78\)](#)

50 structures référencées
30 actions publiées en 2020



Essonne (91)

70 structures

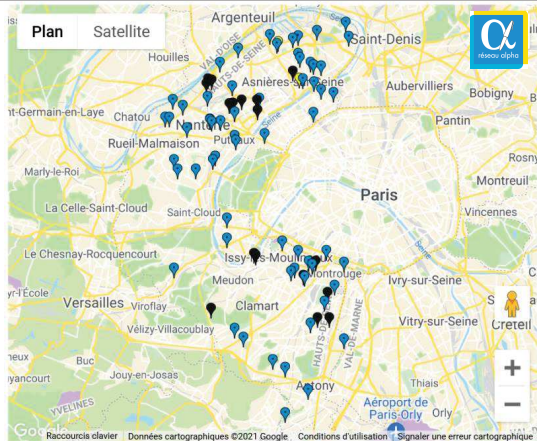
68 actions publiées en 2020



Hauts-de-Seine (92)

63 structures

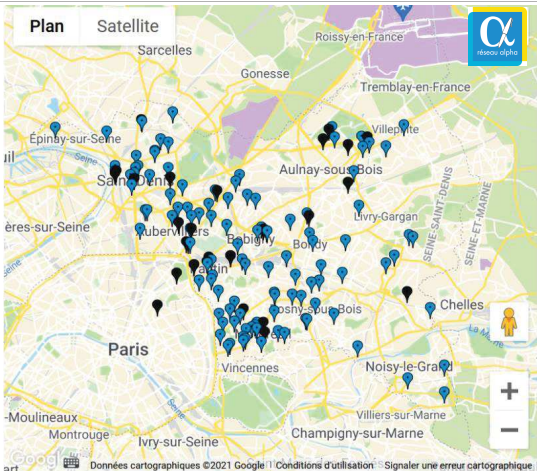
89 actions publiées en 2020



Seine-Saint-Denis (93)

110 structures

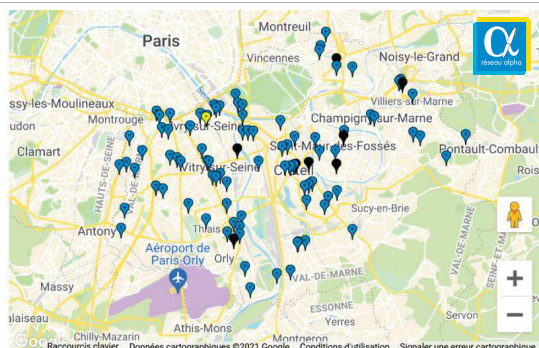
66 actions publiées en 2020



Val-de-Marne (94)

88 structures

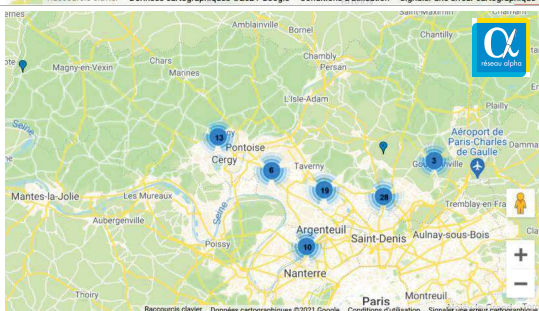
68 actions publiées en 2020



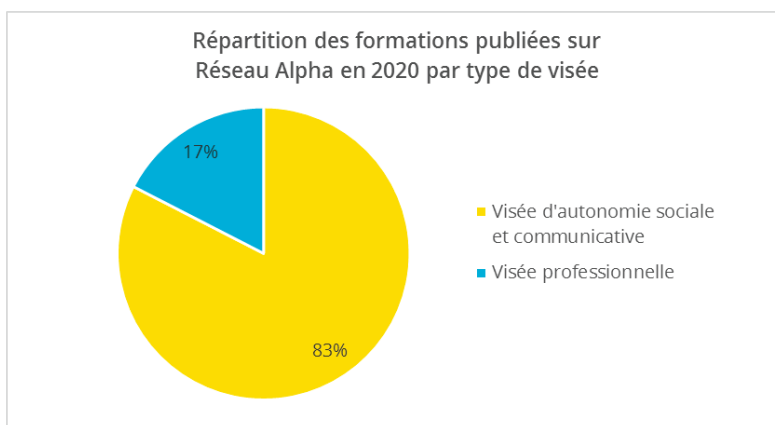
Val-d'Oise (95)

56 structures

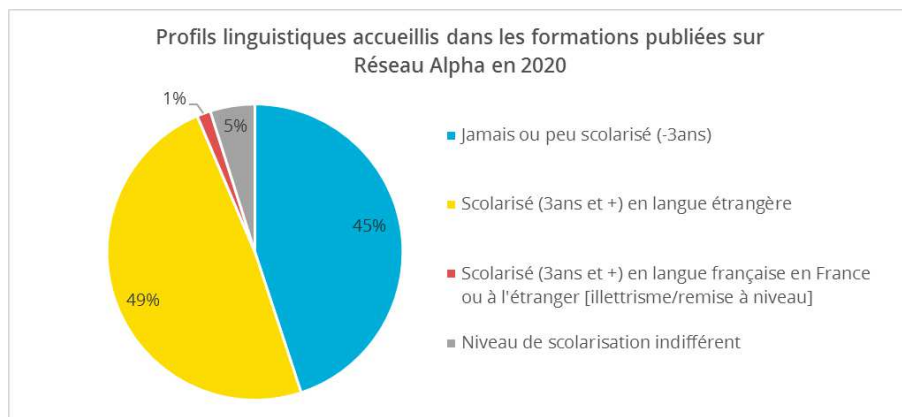
132 actions publiées en 2020



Les données des 1014 actions de cours et de formations publiées par les structures sur le site de Réseau Alpha en 2020 permettent d'apporter les informations suivantes :

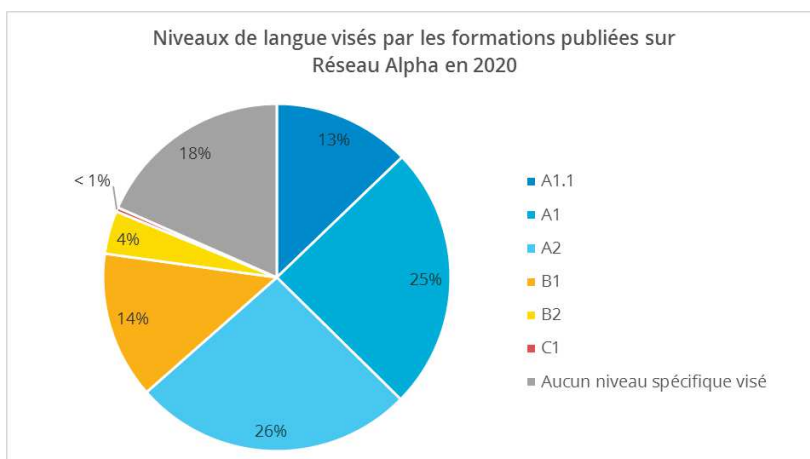


Comme dit précédemment, la visée de l'offre de proximité est avant tout sociale. Toutefois, 17% de l'offre référencée par Réseau Alpha présente une visée professionnelle, du fait des enjeux, attentes et besoins en termes d'insertion professionnelle.



*Illettrisme/remise à niveau : personne ayant été scolarisée en langue française, en France ou dans un pays francophone, mais n'ayant pas acquis les savoirs de base (lecture, écriture, calcul) ou ayant besoin d'un renforcement.

45% de l'offre régionale référencée sur Réseau Alpha semble destinée à un public faiblement ou pas scolarisé, ne maîtrisant les savoirs de base (écriture - lecture) dans aucune langue, et relevant donc de l'alphabétisation. 49% de l'offre référencée s'adresse au contraire à un public scolarisé dans une langue étrangère et relevant donc du Français Langue Étrangère (FLE).



*« Aucun niveau spécifique visé » peut être utilisé par exemple par les structures qui n'utilisent pas le référentiel du CECRL ou ont des difficultés à sy référer.

38% des cours et formations référencées sur Réseau Alpha visent à atteindre les niveaux débutants A1.1 et A1, là où semble donc se concentrer une partie importante des besoins linguistiques pris en charge sur le terrain. Les formations pour aller au-delà du niveau A2 représentent moins de 20% de l'offre (moins de 200 formations disponibles).

Le secteur de l'offre de proximité : importance du bénévolat et freins rencontrés

Les structures de proximité reposent de façon importante sur le bénévolat, et bien qu'elles disposent de moyens limités et font face à des enjeux grandissants dans les parcours de formation (insertion professionnelle, fracture numérique, exigences linguistiques renforcées pour l'obtention de titres de séjour etc.), elles assurent la formation linguistique de nombreuses personnes.

Ainsi, sur les 681 structures membres de Réseau Alpha, près de 300 d'entre elles ont indiqué enseigner le français à 30 400 personnes, dans des cours assurés et/ou coordonnés par environ 900 salariés et 3600 bénévoles (données déclaratives partagées par les structures avec Réseau Alpha via son site internet, 2021).

Le recrutement et la mobilisation de bénévoles fait partie des trois principales difficultés mentionnées par les structures interrogées lors d'une enquête de besoin réalisée par Réseau Alpha auprès de ses membres en 2015 ([disponible ici](#)).

La formation de ces bénévoles est aussi un besoin fréquemment soulevé.

Par extension, la question posée est aussi celle de la professionnalisation de ces structures et des exigences que les financeurs peuvent avoir à leur égard (par ex., récemment, l'entrée en vigueur de la certification Qualiopi en 2022 suscite des interrogations quant au champ d'application de cette dernière, et l'éventuelle exclusion des structures d'appels à projet et de financements publics auxquels elles pouvaient prétendre jusqu'à présent).

La première difficulté mentionnée dans l'enquête concerne précisément la recherche de financements et leur sécurisation, afin d'assurer la continuité des cours d'une année sur l'autre (beaucoup de structures dépendent de subventions qu'elles doivent renouveler annuellement, et dont l'attribution et le versement peuvent parfois tarder).

Enfin, les structures rapportent la difficulté à trouver des locaux disponibles et adaptés.

Le rôle et la plus-value des coordinations territoriales linguistiques (CTL) en Île-de-France

On observe depuis quelques années le développement de coordinations linguistiques sur différents territoires franciliens.

État des lieux et cartographie des coordinations linguistiques franciliennes

En 2018, Réseau Alpha et le Centre de ressources Illettrisme et Maîtrise de la Langue d'Île-de-France (CDRIML) ont engagé un travail commun visant à établir un état des lieux et à animer le réseau des coordinations linguistiques franciliennes. Ce projet est soutenu par la Préfecture de région Paris Île-de-France et par la Région Île-de-France.

Qu'est-ce qu'une coordination territoriale linguistique (CTL) ?

Une coordination territoriale linguistique est un groupement d'acteurs collaborant à l'échelle d'une ville ou d'une agglomération :

- A l'accueil
- Au positionnement
- A l'orientation
- A l'intégration sociale des personnes ne maîtrisant pas ou peu la langue française

Elle vise l'autonomie de ces personnes.

Les buts envisageables :

- *Pour les professionnels d'une structure* : accompagner et suivre chaque personne tout au long de son parcours linguistique, en fonction de ses besoins.
- *Pour les personnes à titre individuel* : apprendre la langue française, sans rupture de parcours, jusqu'à la réalisation de son projet d'intégration.

Voir : [Fiche méthodologique « Qu'est-ce qu'une coordination territoriale » - CDRIML](#)

Un **premier rapport sur les coordinations linguistiques franciliennes** a été rendu à la Préfecture de région d'Île-de-France en décembre 2019 :



→ [Consultable ici](#) : il comprend liste/cartographie, présentation et contacts des coordinations linguistiques

→ Voir aussi les fiches de présentation des coordinations sur le [site du CDRIML](#)



Cartographie des coordinations territoriales linguistiques en Île-de-France en 2020

- 75 - Paris
 - Paris - Réseau EIF-FEL
 - Paris 75

- 77 - Seine et Marne
 - Chelles - Mairie de Chel
 - Grand Paris Sud
 - Melun - Centres sociaux
 - Seine et Marne 77

- 78 - Yvelines
 - Mantes-la-Jolie - Centres municipaux
 - Les Mureaux - Mairie des Mureaux
 - Trappes - Mairie de Trappes
 - Yvelines 78

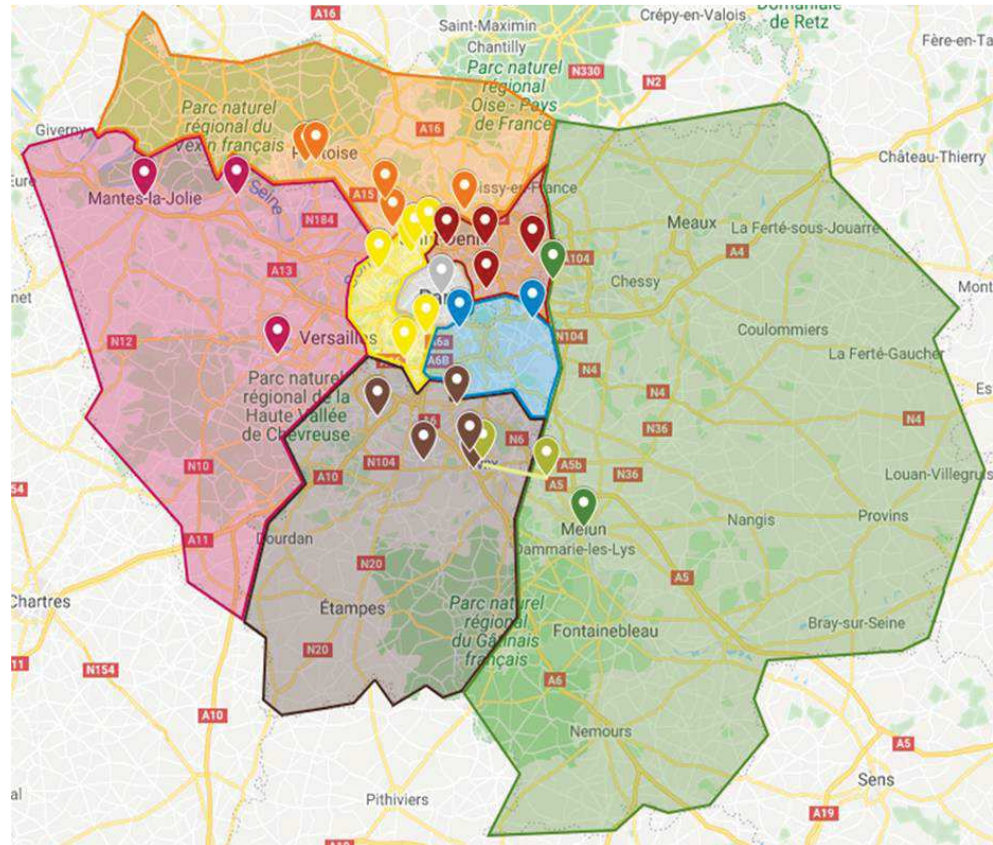
- 91 - Essonne
 - Évry-Courcouronnes - Centres sociaux
 - Grand Paris Sud
 - Grand Orly Seine Bièvre
 - Paris-Saclay / Pays de Limours - Maison de l'Emploi, de l'Insertion et de la Formation (MEIF) Paris-Saclay
 - Ris-Empli
 - Saint-Michel-sur-Orge - Centre social Nelson Mandela
 - Essonne 91

- 92 - Hauts de Seine
 - Asnières-sur-Seine - La maison des femmes
 - Bagneux - Centre social et culturel Jacques Prévert
 - Châtenay-Malabry - IDSU
 - Gennevilliers - Centre social et culturel Espace Grésillons
 - Nanterre - P'arc en Ciel
 - Villeneuve-la-Garenne - Centre social le nouveau monde
 - Hts de Seine 92

- 93 - Seine-Saint-Denis
 - Grand Paris Grand Est
 - Drancy - Plateforme Réussite
 - Montreuil - Mairie de Montreuil
 - Plaine Commune - PADOC
 - Seine St Denis 93

- 94 - Val de Marne
 - Ivry-sur-Seine - Apprendre le français
 - Villiers-sur-Marne
 - Val de Marne 94

- 95 - Val d'Oise
 - Argenteuil - Mairie d'Argenteuil
 - Cergy - Mairie de Cergy
 - Cergy-Pontoise - Communauté d'agglomération
 - Garges-lès-Gonnesse - Maison des langues
 - Vallée de Montmorency - Mission Locale
 - Val d'Oise 95

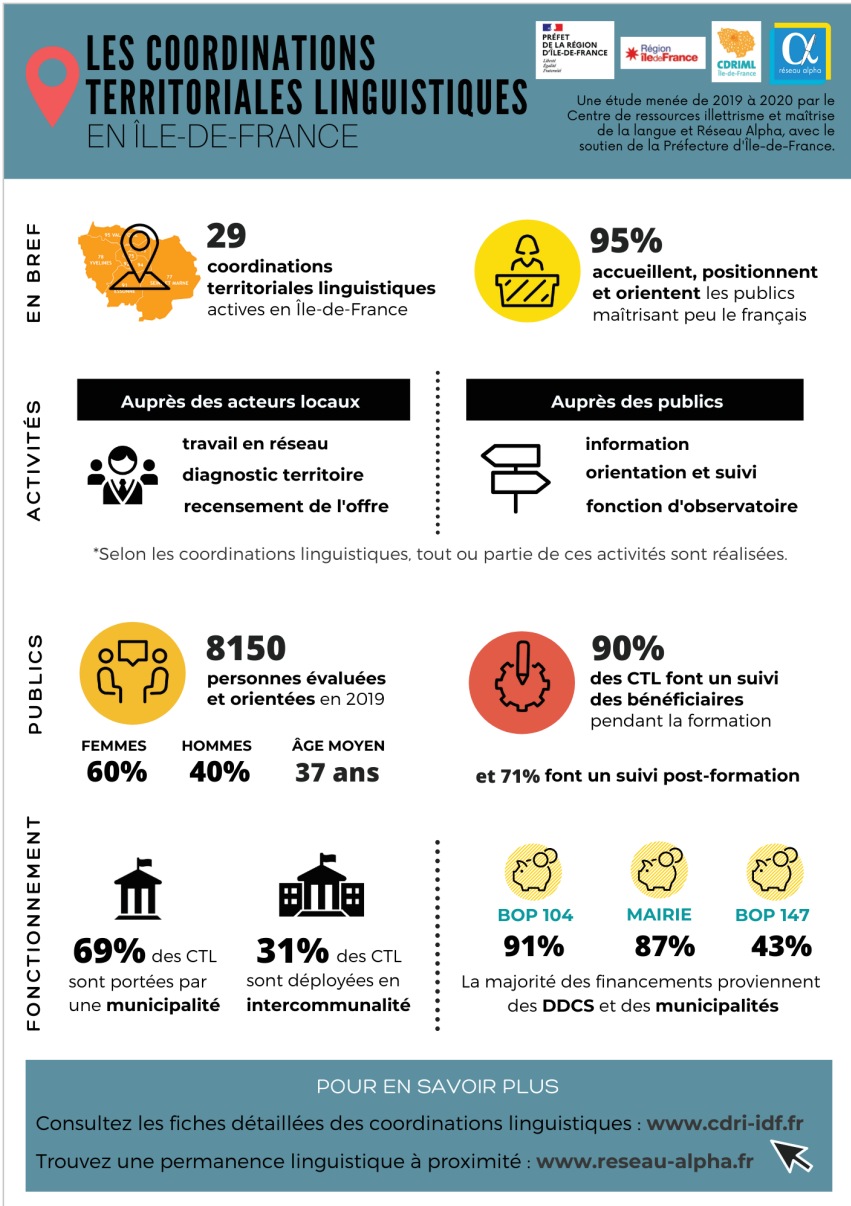


29 coordinations franciliennes



Des **zones blanches**, non couvertes par l'activité d'une CTL pour l'instant, sont identifiables :

	Nb. de CTL et territoire couvert	Zones blanches
77	3 CTL : - Melun - Grand Paris Sud (agglomération) - Chelles	Le territoire de Meaux ainsi que l'est et la partie sud du département
78	3 CTL : - Mantes-la-Jolie - Les Mureaux - Trappes	L'ouest du département et la région de Rambouillet
91	6 CTL : - Evry-Courcouronnes - Ris-Orangis - Grand Paris Sud (agglomération) - Grand Orly Seine Bièvre (agglomération) - Saint Michel-sur-Orge - Réseau linguistique de Paris-Saclay (agglomération Paris-Saclay et Communauté de communes du Pays de Limours)	Le sud du département et la région d'Étampes
92	6 CTL : - Asnières-sur-Seine - Bagneux - Châtenay-Malabry - Gennevilliers - Nanterre - Villeneuve-la-Garenne	Le centre du département
93	4 CTL : - Grand Paris Grand Est (agglomération) - Drancy - Montreuil - Plaine Commune (agglomération)	Le nord-est du département autour d'Aulnay-sous-Bois, Villepinte et Roissy
94	2 CTL, au nord du département : - Ivry-sur-Seine - Villiers-sur-Marne	Tout le reste du département, et notamment le territoire de Créteil
95	5 CTL : - Argenteuil - Cergy (ville) - Cergy-Pointoise (agglomération) - Garges-lès-Gonesse - Vallée de Montmorency / Plaine Vallée (agglomération)	L'ouest, notamment le Vexin, ainsi qu'une partie du nord du département
75	1 CTL dont les permanences d'évaluation et d'orientation couvrent pour l'instant les 13 ^e , 14 ^e , 17 ^e , 18 ^e , 19 ^e et 20 ^e arr.	14 arrondissements non couverts, dont deux avec des QPV : 10 ^e et 11 ^e



69% des coordinations sont municipales et 31% interviennent à une échelle intercommunale. Les fonds municipaux et les appels à projet BOP 104 sont leurs principales sources de financement.

Valorisation de l'action des coordinations territoriales linguistiques :

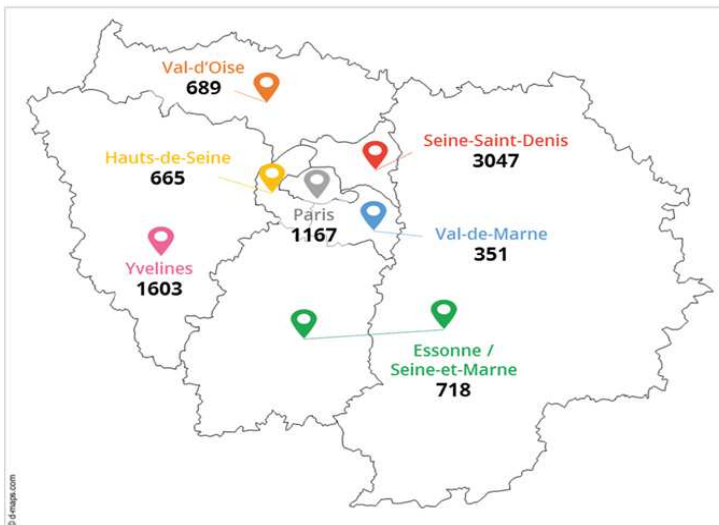
Il ressort de l'ensemble des travaux menés par Réseau Alpha et le CDRIML que les coordinations linguistiques sont des **acteurs ressources incontournables** avec une réelle plus-value :

- Par le travail de coordination des acteurs, d'animation de réseau, d'information, de professionnalisation, et d'observatoire qu'elles mènent sur leur territoire.
- Elles contribuent directement à l'accompagnement, à l'orientation et à la formation des personnes ayant des besoins linguistiques localement.

Pour ce qui est de l'accompagnement des publics vers des cours et formations de français, 95% des coordinations franciliennes mettent en effet en place des permanences d'évaluation et d'orientation linguistique (*voir infographies générale, page précédente*).

En 2019, les coordinations territoriales linguistiques d'Île-de-France ont ainsi contribué à évaluer et à orienter 8150 personnes, réparties de la façon suivante sur l'ensemble de la région :

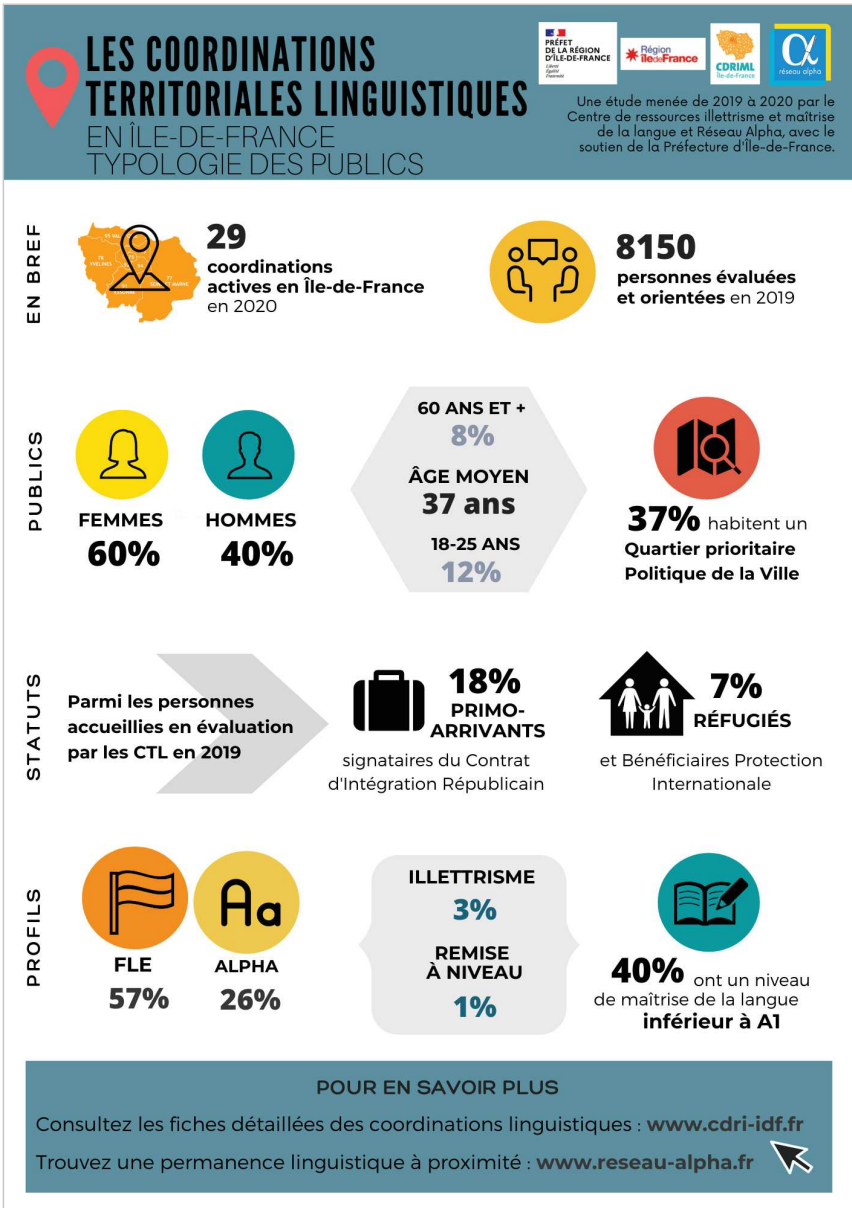
Nombre de personnes accueillies et évaluées par les CTL dans chaque département



Soit un total de 8150 personnes

Source : Réseau Alpha et CDRIML, 2020.

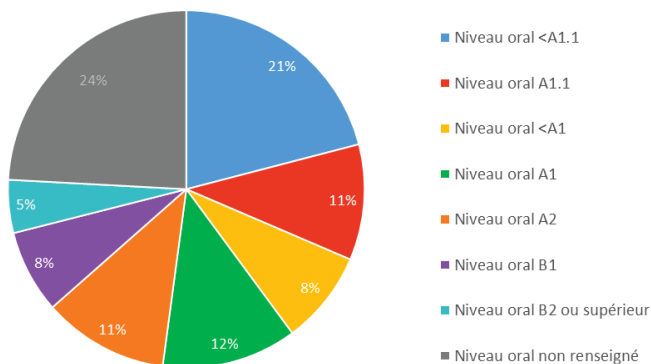
Cette donnée est issue d'une enquête réalisée par Réseau Alpha et le CDRIML sur la typologie des publics accueillis et évalués par les coordinations franciliennes, dont les principales informations sont résumées dans l'infographie page suivante.



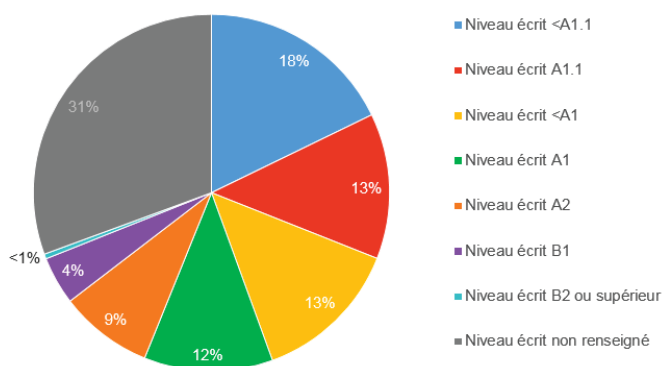
40% des personnes évaluées présentent un niveau inférieur au A1, ce qui semble confirmer que les besoins en accompagnement des niveaux débutants, pour l'atteinte d'un niveau élémentaire en français, restent importants.

En détails ci-dessous :

Niveau oral des personnes accueillies

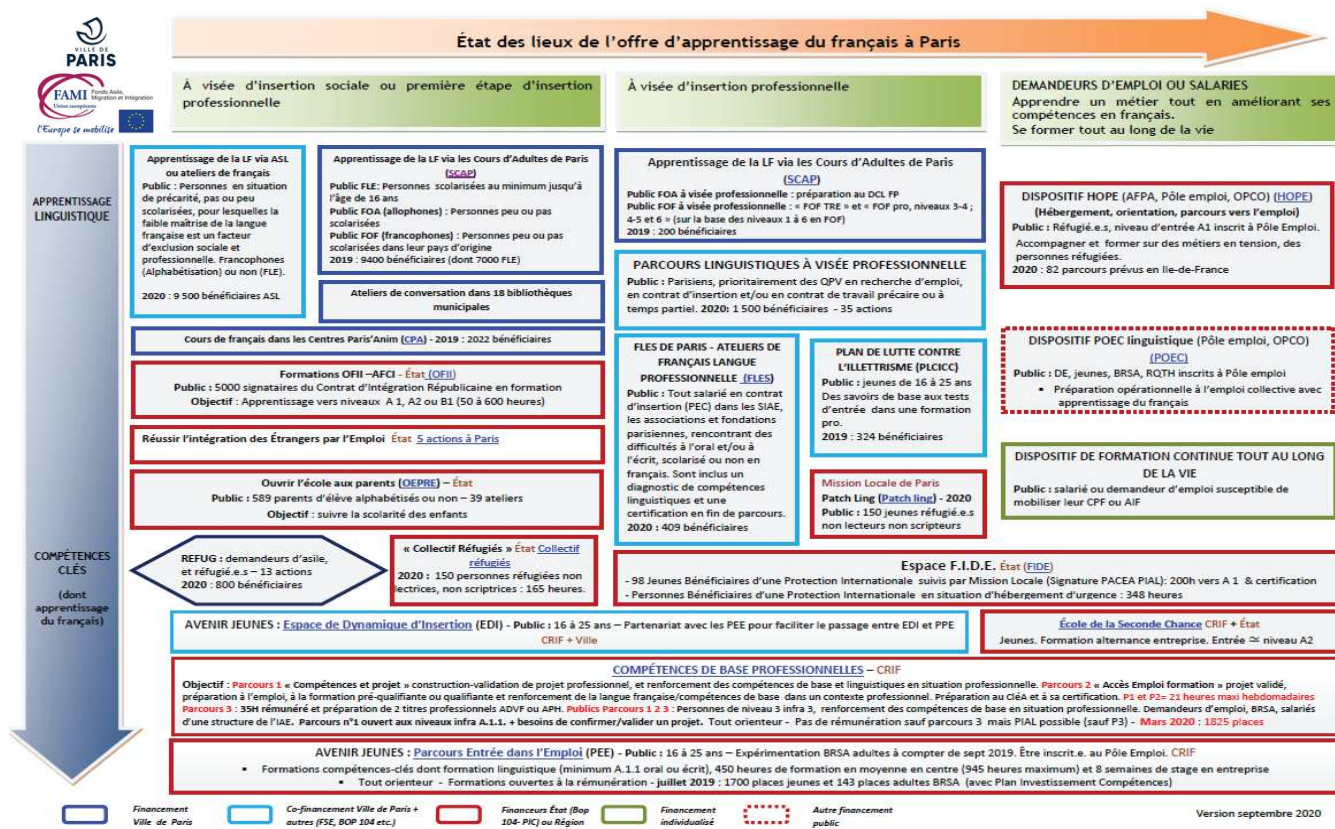


Niveau écrit des personnes accueillies



A noter que 90% des coordinations font un suivi pendant la formation, et 71% d'entre elles également après la formation, ce qui peut contribuer à assurer la constitution de suite de parcours.

En termes de **ressource développée par une ville au titre de son action de coordination et d'observatoire de l'offre sur son territoire**, il nous semble intéressant de présenter le panorama de l'offre parisienne d'apprentissage du français créé par la ville de Paris. Celui-ci tend à montrer à la fois la diversité et la complexité de l'offre mais il est une bonne pratique de recensement et d'analyse de cette dernière, pour travailler notamment à la construction de suites de parcours.



Source : <https://www.paris.fr/pages/apprendre-le-francais-a-paris-7915>

POUR LE RESPECT DES DROITS DES ENFANTS ET ADOLESCENTS MAROCAINS

PRECONISATIONS

SOS Migrants Mineurs – Fatiha KHETTAB

Thalita LE BEL ESQUIVILLON, Avocate au Barreau de Paris



Commission d'enquête parlementaire 2021 sur les Migrations

Président : M. Le Député Sébastien NADOT

Rapporteuse : Mme La Député Sonia KRIMI

Ces contributions font suite à l'audition du 29 octobre 2021 à laquelle nous avons eu l'honneur de participer dans le cadre de la Commission d'enquête à l'Assemblée Nationale sur les migrations, les déplacements de populations, et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux en France.

Dans ce document figure en première partie, une synthèse des préconisations prioritaires de l'association SOS Migrants Mineurs, présidée par Fatiha Khettab ; et en seconde partie les recommandations de Maître Thalita Le Bel Esquivillon, Avocate au Barreau de Paris, spécialisée en droit pénal et en droit des étrangers.

Nous remercions chaleureusement les députés Sonia KRIMI et Danièle OBONO pour leur écoute et leur confiance, ainsi que leurs collaborateurs parlementaires respectifs, Raphaël BONNEAU et Macit AKTAS.

Nous adressons également notre sincère reconnaissance au Président M. Sébastien NADOT pour son ouverture et son accueil.

Enfin, un grand merci à Hervé LEQUEUX, photographe reporter (photos illustrant le rapport), et Samia MOUCHARIK, sociologue, pour son travail de documentation et d'analyse. La documentation et l'archivage des données sur les migrations de mineurs se révèlent aujourd'hui incomplètes et constituent un obstacle à la connaissance de ce public et leur prise en charge.

PREMIERE PARTIE : SOS MIGRANTS MINEURS

Introduction

Les préconisations suivantes résultent d'une expérience militante longue de cinq ans auprès de dizaines d'enfants et d'adolescents ayant trouvé refuge dans le quartier parisien de Barbès. Ils sont tous venus de différentes régions du Maroc pour les plus jeunes, dès l'âge de 8 ans, et les plus âgés, à 15 ans. Dans le cadre d'un militantisme bénévole s'adossant à un appui humain, logistique, matériel fourni par une association disposant de moyens conséquents, j'ai pu, en compagnie de quelques autres bénévoles, les accompagner dans leurs démarches de toutes sortes auprès de différentes institutions : Mairie de Paris en charge des mineurs, Justice, Police, Hôpital.

Les singularités du point de vue proposé tiennent tout d'abord à la conjonction d'une autonomie intransigeante à l'égard des autorités publiques et de la volonté sans cesse manifestée de travailler de concert avec l'ensemble des institutions et des associations mandatées par celles-là. Elles tiennent surtout à la relation de confiance nouée depuis cinq ans avec les jeunes, aussi bien les anciens que les nouveaux venus, confiance gagnée en dépit de leur si grande vulnérabilité et de la situation de violence qui les accable continuellement.

Les préconisations suivantes auraient pu être bien plus nombreuses. Celles proposées nous semblent opérer à l'urgence, qui est dans leur cas, vitale.

1. Renoncer à tous les discours sur les « mineurs non accompagnés marocains »

Cette première préconisation peut sembler étonnante au regard de l'annonce du caractère vital des mesures recommandées, mais il nous semble que les représentations, partagées aussi bien par l'État, les institutions, les associations que par les médias, menacent gravement ces jeunes Marocains à Paris – mais aussi dans toute la France. En effet, elles les objectivent et les affublent de spécificités prétendument irréductibles leur retirant leur statut d'enfant ou d'adolescent, lorsqu'elles ne les pathologisent ou ne les criminalisent pas. Dans ces conditions, nous appelons à **une enquête auprès d'eux, pour non seulement connaître leurs besoins et leurs traumatismes, mais aussi leurs aspirations et leurs projets de vie.** Contrairement aux préjugés tenaces qui les enserrant, il est tout à fait possible d'entrer en contact et de travailler avec eux, et cela dans le respect scrupuleux de leur confiance et de leurs intérêts profonds. L'inscription dans la durée de notre travail l'atteste assurément. Il s'agirait alors qu'ils soient mieux entendus et compris par les médecins, les éducateurs, les policiers, les avocats et les juges, pour ne citer qu'eux.

Cette grande enquête qui présenterait des intérêts pour bien d'autres pays européens, déboucherait sur **la mise en place d'un espace d'écoute et de parole qui serait assuré par une équipe polyvalente** formée d'éducateurs, d'assistantes sociales, de médecins, de psychologues. Ce qui nous est apparu avec éclat chez eux est précisément ce besoin de parler, d'être compris, ainsi que d'être respectés, tout comme leur projet de vie, leur culture et leur langue.

En définitive, il s'agirait de **mettre fin à l'idée que ces jeunes constituent un groupe à part justifiant un traitement ultra dérogatoire tout en prenant bien acte de leurs particularités présentes, commandées par leurs extrêmes jeunesse et vulnérabilité.**

2. La mise en place d'une carte provisoire ouvrant en urgence aux droits fondamentaux

Cette mesure ne serait pas valable que pour les jeunes Marocains puisqu'il s'agirait de délivrer une carte nominative permettant aux dits Mineurs Non Accompagnés (MNA) d'accéder à des services tels que l'hébergement, la santé, les transports, et cela dès leur arrivée

sur le territoire. En d'autres termes, son enjeu est d'assurer à des mineurs le minimum vital avant même toute évaluation de leur âge. Cette carte, qui existe en Espagne, servirait également de sésame pour s'inscrire dans différentes activités tels que l'enseignement, les loisirs, le sport. Maintenant, concernant les jeunes Marocains, il est impératif que **cette carte soit remise sans exiger une quelconque preuve d'identité**. C'est la seule condition à la construction d'un rapport de confiance avec des jeunes soumis à un traitement policier si répressif qu'ils sont réduits à dissimuler leur identité sous peine d'expulsion. Cette perspective ne signifiant rien d'autre que la mise à mort sociale d'enfants et adolescents qui ont renoncé à leurs attaches, à commencer par celles d'avec leur mère, pour trouver un meilleur avenir ici, au terme d'une traversée de plusieurs pays si périlleuse et éprouvante.

Cet accès facilité à ces services garantirait la possibilité de trouver des **solutions pérennes qui ne sont en aucun cas rejetées par principe par ces jeunes**, contrairement à ce qui est affirmé par les institutions et les associations ou les éducateurs mandatés par elles.

3. La désignation d'un référent légal lors de toutes leurs démarches

Cette désignation, qui peut prendre la forme de celle d'un administrateur *ad hoc* à l'instar de ce qui prévaut lors des arrivées par les frontières aériennes, répondrait à une béance juridique si dommageable pour ces enfants et adolescents. Ce référent, qui serait attribué à chacun d'entre eux, serait chargé de les accompagner lors de toutes leurs démarches. A commencer par celles liées à **la santé dans la mesure où aucun soin lourd ne peut être administré à un mineur sans autorisation d'un tuteur**. Le référent pourrait les seconder dans leurs rendez-vous avec les éducateurs ou les assistantes sociales et bien entendu dans **leurs rapports éventuels avec les policiers, les avocats et les juges**. La judiciarisation quasi systématique de leurs actes de délinquance, même mineurs, et la lourdeur très facilement vérifiable de leurs peines tiennent en grande partie de leur esseulement face à ces institutions. Cette fonction pourrait également invalider l'argument d'absence de garantie de représentation trop souvent invoqué dans les motifs d'incarcérations en lieu et place d'alternatives éducatrices en foyers. Or, nous déplorons depuis plus d'un an une recrudescence d'emprisonnements générant des pathologies psychiques supplémentaires et des tentatives de suicide. Un drame a touché en février 2020 une famille marocaine qui a perdu son fils au quartier Mineur de la prison de Fleury-Mérogis. A ce jour, elle attend encore la vérité sur la mort suspecte de ce mineur intervenue très peu de temps avant la date de sa libération. Nous avons également été

endeuillés à la suite de la mort par noyade d'un jeune Marocain de 20 ans dans le canal de Saint-Denis.

4. Une politique de prévention spécialisée de la délinquance

Il est indéniable qu'aucune prise en charge sérieuse de ces enfants et adolescents ne peut éluder la question de la délinquance, à laquelle malheureusement ils s'adonnent. Faut-il pour ce faire mettre en place une politique conséquente de prévention spécialisée de la délinquance. Elle aurait comme préalable **l'étude des spécificités de leurs délits**, principalement des vols, qui relèvent souvent d'une délinquance soit de survie soit d'opportunité. Et de ce fait, tout à fait évitable si les jeunes pouvaient avoir accès aux besoins vitaux et s'ils ne se retrouvaient pas désœuvrés et livrés à eux-mêmes dans la rue. Par ailleurs, **la toxicomanie, autre grand facteur, ne doit pas être considérée autrement que comme relevant d'une prise en charge sanitaire.**

Grâce au travail mené au long cours par des éducateurs de rue formés et à l'écoute, les jeunes ne seraient plus livrés à un face-à-face inapproprié, inefficace, pernicieux et néfaste avec la police, comme ils ne se verraient plus prononcer des peines fermes pour des actes qui ne donnent pas lieu à une telle sévérité pour les autres catégories de jeunes vivant en France. Cette présence professionnelle autoriserait également à **protéger ces enfants et adolescents de l'emprise de meneurs** qui les incitent voire les contraignent à recourir à cette délinquance.

Pour être efficace, cette politique de prévention prendrait en compte bien entendu les réalités du quartier de Barbès qui dépassent la simple question des mineurs Marocains. En effet, le quartier souffre d'un manque de politique à l'égard de sa jeunesse populaire qui se voit privée de l'accès à des services et des loisirs qui contribueraient à son épanouissement ainsi que d'une politique de prévention de la délinquance lorsqu'elle est nécessaire. Il est vrai que ce quartier est en proie à un processus de gentrification qui s'opère au détriment des jeunes, des pauvres, des étrangers et des réfugiés, et parmi eux les jeunes Marocains. Comme pièce d'un dispositif plus général, cette politique de prévention de la délinquance permettrait aux habitants, anciens et nouveaux, de continuer à vivre dans un quartier, certes pauvre, mais riche d'une tradition d'accueil, à laquelle ils tiennent.

5. L'abrogation de la coopération policière franco-marocaine

Cette demande est bien entendu motivée par des raisons de principes, de droit et de justice. Comment accepter que ces enfants et adolescents soient soumis à un traitement ouvertement dérogatoire. Mais elle repose également sur des considérations pragmatiques. En effet, **la policierisation de leur traitement a atteint un niveau dévastateur, non seulement pour eux mais également pour leurs familles restées au Maroc**. En ce qui les concerne, la pression conjointe des polices française et marocaine dans le 18^e arrondissement les pousse à dissimuler encore plus leur identité et réduit drastiquement toute chance de les approcher par une relation de confiance. Ce faisant, elle induit chez eux une augmentation de comportements à risques très préoccupants. Quant à leurs familles très pauvres, qui le plus souvent ont désapprouvé la fuite de leur enfant, elles se voient menacer de répression par la police marocaine. Les autorités françaises se rendent donc complices de telles pratiques d'intimidation et de violence tout en aggravant la situation, notamment psychique, des jeunes installés ici.



Conclusion

Tellement d'autres préconisations auraient pu, comme annoncé en introduction, être effectuées à propos des enfants et des adolescents marocains de Barbès – également présents dans d'autres arrondissements de Paris. Les cinq propositions soumises au regard de leur priorité sont certes ciblées, pour autant, elles ne peuvent prendre sens que dans une politique générale d'accueil des étrangers – quelque soit leur statut – devant être repensée dans ses fondations. Ce qui suppose de trancher sur les responsabilités politiques de l'État français dans son voisinage immédiat et dans le monde. L'État ne peut y échapper, ce que viennent lui rappeler ces enfants et adolescents déjà présents et ceux qui vont continuer à venir, fuyant des pays privant leur jeunesse d'un présent et d'un futur dignes. Soit il s'agira de continuer à nier leur présence en menant des politiques indignes, voire criminelles, soit de commencer à prendre acte simplement de leur existence et de considérer leurs vies à dignité égale.

A Paris, le 10 octobre 2021

Fatiha Khettab, Présidente SOS Migrants Mineurs



SECONDE PARTIE

RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS EN PARTICULIER MAGHRÉBINS

De manière générale, l'arsenal législatif prévu en matière de protection de l'enfance et des mineurs non accompagnés (ci-après MNA) est relativement exhaustif¹. Les difficultés rencontrées le sont ainsi en pratique et dans la mise en œuvre concrète et effective des droits qui leur sont consacrés au sein de ces différents textes.

Il convient de rappeler de prime abord que les acteurs responsables de la prise en charge des MNA en France sont :

- les conseils départementaux, en charge de l'accueil, de la mise à l'abri et de la prise en charge des MNA au titre de la protection de l'enfance ;
- les services de l'État (préfecture), en matière d'éducation, de santé, de sécurité, et de soutien dans le dispositif d'évaluation des MNA ;
- les associations qui prennent effectivement en charge les MNA en tant que délégués des conseils départementaux ;
- le Parquet chargé de veiller à la protection des mineurs en danger lorsque les titulaires de l'autorité parentale exercent celle-ci de façon carencée ;
- le juge des enfants intervenant en assistance éducative puisque ces mineurs sont privés de leurs parents.

1. Difficulté d'accès à une prise en charge et de détection de l'isolement - Irrespect du principe de protection inconditionnelle de l'enfance

En principe, toute personne qui se présente comme mineur non accompagné a droit à la protection prévue par la CIDE et le Code d'Action Sociale et des Familles (CASF) tant que sa majorité n'est pas établie. Deux problématiques principales mènent à l'échec de la prise en charge des MNA, en particulier maghrébins :

- l'absence de détection de ces mineurs qui sont présents parfois depuis longtemps à la Goutte d'Or, sont régulièrement déferés pour des délits au Tribunal mais en ressortent sans proposition d'accueil, pour retourner à leur mode de vie ;
- le déni de minorité dont ils sont victimes ; lorsque leur passif pénal est chargé, une pratique consiste à les juger comme des majeurs avec des peines lourdes et des interdictions de territoire français sans aucune preuve de leur majorité ; cela leur ferme tout accès au dispositif de protection de l'enfance.

Recommandations :

=> action proactive de détection de l'isolement des MNA, avec prise en charge systématique lors d'un déferement au pénal devant le Parquet. Il ne devrait pas être possible qu'ils ressortent d'un Tribunal pour retourner dans l'errance à la Goutte d'Or, sans bénéficier d'un accueil et d'une prise en charge immédiate et obligatoire ;

=> action proactive de détection de la traite des êtres humains au niveau judiciaire. Certains MNA arrivent très jeunes et s'inscrivent immédiatement dans une activité délinquante qui doit immédiatement alerter les autorités judiciaires sur une probable situation de traite ;

¹ Convention Internationale des Droits de l'Enfants du 20 novembre 1989 (CIDE) a été ratifiée par la France le 7 août 1990 ; Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; en droit interne, la protection des MNA est régie par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, principalement codifiée dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF). L'exigence de protection de l'enfance a par ailleurs été rappelée récemment par le Conseil Constitutionnel (Conseil Constitutionnel, Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019 (para. 6).

=> action proactive de détection de leur toxicomanie avec prise en charge immédiate par des spécialistes et suivi psychologique ;

=> les acteurs de l'institution judiciaire doivent être sensibilisés davantage aux conditions de vie des MNA à la Goutte d'Or ; des visites devraient pouvoir être organisées et de façon générale, les éducateurs des DEMNA et SEMNA doivent être présents dans le quartier au quotidien pour permettre une adhésion des jeunes sans perte de vue de ceux-ci et permettre aussi une meilleure remontée d'information ;

=> coordonner les services judiciaires sur le terrain et responsabiliser les institutions sur une mission d'orientation ;

=> interdire le placement à l'hôtel de mineurs aussi vulnérables, par ailleurs parfois toxicomanes et victime de la traite.

2. Entraves au droit à l'identité

Le droit à l'identité est remis en cause par la pratique des différents acteurs intervenant pour les MNA :

- quand ils ont des actes d'état civil, ceux-ci peuvent être contestés, voire détruits,
- aucun état civil ne leur est reconstitué même en cas de reconnaissance, ce qui précarise leur situation,
- inégalité de traitement des MNA sur le territoire en fonction des départements d'accueil et de prise en charge, résultat d'une décentralisation défailante en manque cruel de coordination et d'harmonisation,
- ils sont fréquemment heurtés à un déni de leur minorité, notamment à l'occasion de procédure pénale durant lesquelles des agents de police vont parfois leur attribuer arbitrairement une date de naissance de majeur, parfois sans aucun examen même osseux.

Il faut également noter que l'accord franco-marocain prévoyant l'expulsion des mineurs marocains les conduit à multiplier les alias ce qui crispe davantage les rapports avec les institutions.

Recommandations :

=> rendre systématique et obligatoire la désignation d'un représentant légal et d'un interprète pour toutes les démarches des MNA, pénales et civiles,

=> professionnaliser davantage les évaluations pour plus de neutralité et de sérieux, dans le respect de la dignité humaine (pédiatres, sociologues, spécialistes de l'immigration, etc.), et interdire le recours aux tests osseux pour l'évaluation de leur minorité,

=> les évaluations visuelles sont déjà interdites et les actes d'état civil étrangers sont censés faire foi, mais des directives devraient être envoyées aux commissariats, préfectures, associations, institutions judiciaires pour rappeler ces principes qui sont souvent balayés,

=> rendre obligatoire la justification par une procédure d'évaluation sérieuse prédéfinie applicable sur tout le territoire national, tout basculement d'un régime procédural pénal mineur vers majeur, ou d'un refus de prise en charge pour prétendue majorité,

=> si leur minorité a été reconnue à l'occasion d'une évaluation au civil, ou durant une procédure pénale, interdire qu'on puisse revenir sur cette reconnaissance,

=> mettre fin aux discussions avec le Royaume du Maroc à propos de l'expulsion des MNA marocains,

=> remettre un document justifiant de leur identité aux MNA pour éviter qu'un acteur la remette arbitrairement en question.

3. Non prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant (ISE) et du principe de non discrimination

Le législateur semble entièrement ignorer la notion d'intérêt supérieur de l'enfant² (consacré par les textes internationaux et le Conseil constitutionnel). Ainsi, la plupart des normes nationales et locales impactant

² voir la loi « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie », le décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes qui ne mentionne même pas la CIDE, les articles R221-13-R221-15 CASF

directement ou indirectement les MNA continuent d'être adoptées sans évaluation préalable de leur impact sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans la pratique, l'ISE n'est pas non plus une considération primordiale. Le Défenseur des Droits a pu noter « *le fait [que les MNA] sont considérés d'abord comme des étrangers fraudeurs plutôt que comme de potentiels enfants en danger.* »³

Ainsi, la présomption de minorité n'est pas toujours appliquée s'agissant des MNA alors que les nationaux n'ont pas à se soumettre à une évaluation de leur minorité, à la remise en cause de leurs documents d'identité, ou encore à la réalité de leur isolement. Ils sont également surreprésentés dans le milieu carcéral des mineurs⁴ et difficilement réorientés vers des dispositifs alternatifs à l'incarcération.

Recommandations :

- => faire référence, dans chaque texte adopté sur la question des MNA, à l'objectif d'intérêt supérieur de l'enfant,
- => prévoir un dispositif unique et national d'un premier accueil bienveillant par un personnel formé des services de la protection de l'enfance aux fins d'une évaluation sociale et sanitaire préliminaire, d'une mise à l'abri et d'un repos physique et psychologique souvent vital après de longues périodes d'errance,
- => ce dispositif d'accueil doit être accessible aux MNA à toutes étapes de leur parcours, notamment en cas d'échec d'un précédent placement, ou d'un retour à l'errance pour quelque raison que ce soit,
- => lorsqu'un MNA fugue d'un quelconque placement, cette fugue doit faire l'objet d'un signalement national car elle induit un danger,
- => créer des discussions avec les pays européens soumis au même phénomène migratoire pour faire émerger des bonnes pratiques en matière d'accueil des MNA (Suède, Pays-Bas, Belgique, Espagne).

4. Une gouvernance défaillante - l'information, la sensibilisation, la formation lacunaires des personnels - le manque de données exhaustives

Il est à déplorer un manque de coordination entre le niveau national et les départements et une absence d'harmonisation au niveau national. Si le nombre d'acteurs étatiques et locaux impliqués dans l'accueil et la prise en charge des MNA ne fait que croître, la cohérence de leurs actions et leur coordination font largement défaut.

Il n'existe ni instance pilote d'une politique publique compréhensive et coordonnée concernant les MNA, ni autorité de contrôle effective. Par ailleurs, le Secrétaire d'État auprès du ministre des Solidarités et de la Santé, chargé de l'Enfance et des Familles ne s'est pas saisi de la problématique des MNA.

Au niveau local, la répartition des compétences est également problématique et mène à des conflits de compétences.

Il n'existe pas non plus d'autorité de contrôle permettant de confirmer la légalité de ces protocoles obligeant les MNA ou les associations qui les assistent à mener des recours :

- Les pratiques constatées de refus d'accueil d'urgence par les commissariats, d'entretiens d'évaluations expéditifs sans interprètes et tant d'autres décrites supra ne peuvent que résulter d'une défaillance

³ DDD, Communiqué de presse, Le Défenseur des droits demande l'abandon du projet de décret relatif à la mise en œuvre du fichier national biométrique des MNA, 13 décembre 2018

⁴ Madame Adeline HAZAN, Contrôleuse Générale des Lieux de Privation de Liberté lors d'une commission au Sénat au sujet des mineurs enfermés : « Dans ce tableau général, nous sommes particulièrement interpellés par le cas des mineurs non-accompagnés (MNA). Sur trois EPM visités depuis le début de l'année 2018, **50 % de leur population était composée de MNA. Outre leur nombre, nous sommes très surpris de la nature des faits qui les ont conduits à l'incarcération** : ce sont essentiellement des faits de primo-délinquance, ou de petits délits ordinaires, **qui pour un mineur français n'auraient certainement pas conduit au même jugement.** » Rapport d'information n° 726 (2017-2018) de M. Michel AMIEL, fait au nom de la MI réinsertion des mineurs enfermés, déposé le 25 septembre 2018, consultable <https://www.senat.fr/rap/r17-726-2/r17-726-21.pdf>

massive dans la diffusion, l'information, la sensibilisation et la formation (initiale et continue) des personnels responsables – à tous niveaux – de la prise en charge des MNA.

- Il n'existe à ce jour aucune donnée exploitable et à jour sur le nombre de MNA présents sur le territoire français, la nature, le lieu ou les conditions de leur prise en charge.

Recommandations :

=> sensibiliser davantage tous les acteurs institutionnels (police, hôpital, magistrats) par des *guidelines* à suivre lorsqu'ils sont en présence d'un MNA pour le mener vers une protection qui doit être systématique et obligatoire, même en cas de délinquance avérée ou présumée (au cours d'une garde à vue par exemple les policiers doivent permettre un accès à la protection),

=> création d'une instance nationale pilote d'une politique publique et coordonnée concernant les MNA et permettant un contrôle effectif des prises en charge, ainsi qu'un suivi de la bonne mise en œuvre de ceux-ci. Cette instance pourrait être saisie en urgence en cas d'expulsion, ou plus généralement de déni de leurs droits,

=> permettre la publication de données publiques et régulièrement mises à jour sur le nombre de MNA présents sur le territoire, la nature le lieu ou les conditions de leur prise en charge.

5. Sur la question de l'accès aux soins

L'examen de l'état de santé des MNA est toujours relégué derrière l'évaluation de leur minorité/leur traitement pénal alors que certains de ces enfants sont confrontés à des violences physiques (notamment infligées par les forces de l'ordre, ou des majeurs malveillants). Il n'est pas non plus tenu compte du syndrome post traumatique subi par certains de ces enfants (troubles du sommeil, amnésie sur leur voyage, des vécus dépressifs, des douleurs physiques, des tendances addictives, dépressives ou suicidaires). Le suivi psychologique de ces enfants n'est pas assuré par l'Etat ou ses délégataires. Un tel suivi serait d'ailleurs nécessairement entravé par un système qui les laisse dans des situations d'errance.

Parfois, malgré des hospitalisations pour tentative de suicide, overdose médicamenteuse, les MNA sont libérés dès leur rétablissement.

Ils peuvent parfois se heurter à des difficultés notamment aux urgences où ils peuvent être confrontés à des refus de prise en charge faute de pouvoir justifier de leur identité.

L'absence de tuteur légal peut parfois bloquer certaines démarches.

Recommandations :

=> inscrire au cœur du dispositif d'accueil des MNA, une évaluation de l'état de santé physique et psychologique avec mise en place d'un dispositif de suivi, désignation d'un médecin traitant, d'un psychologue/ou création d'une permanence de soins accessible 7/7 à la Goutte d'Or ;

=> le secteur hospitalier doit également être formé et sensibilisé sur l'accueil à offrir aux MNA et être un relai des institutions éducatives et judiciaires ;

=> permettre un accès facilité à l'aide médicale d'Etat dès le début d'une prise en charge quelle qu'elle soit, et de tout passage à l'institution judiciaire/policière.

6. Le droit à l'éducation et à la formation

L'accès à l'éducation est injustement conditionné pour les MNA à une prise en charge par l'ASE et les délais de procédure limitent toute chance de scolarisation effective. Pourtant certaines jeunes placés en foyer PJJ à l'occasion d'une procédure pénale en alternative à la détention provisoire, ne sont pas pris en charge par l'ASE.

Des refus de scolarisation peuvent aussi leur être opposés faute de place disponible.

De manière générale l'inaccès à la formation est un gros facteur d'échec des placements, ces jeunes étant particulièrement anxieux et désireux d'être valorisés. Tout placement « sans occupation » est donc source d'une inquiétude difficile à gérer et qui peut mener à une fugue.

Recommandations :

=> assouplir l'accès à l'instruction des MNA soit vers l'école soit vers des formations professionnalisantes dont ils sont particulièrement en demande ;
 => décorréler la prise en charge par l'ASE de l'accès à l'instruction/à la formation valorisantes, qui doit être le plus rapide possible, même en cas de placement en foyer PJJ, pour permettre une sortie effective de l'errance.

7. Illustration d'un cas

Les MNA maghrébins de la Goutte d'Or sont systématiquement exposés dès leur arrivée aux stupéfiants qu'ils consomment en grandes quantités. L'un d'eux, arrivé en 2016, est bien connu dans le quartier de la Goutte d'Or pour avoir été retrouvé plusieurs fois inanimé au sol à raison d'une consommation trop forte de cachets et stupéfiants en tout genre (ecstasy LSD et cocaïne en sus de la consommation quotidienne de lycra, rivotril, cannabis et alcool). Il était aussi victime de la traite des êtres humains par des majeurs qui le faisaient voler à son profit et exerçaient une emprise psychologique sur lui et des violences physiques.

Ce jeune a parfois été réanimé par les pompiers et conduit à l'hôpital. Les services hospitaliers l'ont toujours laissé repartir ce qui semble impensable pour un jeune français qui serait accompagné de ses parents, du même âge et soumis aux mêmes addictions. Des signalements au Parquet ont été faits deux fois par l'hôpital, mais aucune suite n'a été donnée et le jeune n'a pas été maintenu à l'hôpital, ni même orienté vers un établissement psychiatrique.

Il n'a jamais pu bénéficier d'une prise en charge adaptée à sa situation qui comporterait une vraie prise en charge médicale ; son éducateur à la PJJ, qui indique bien dans son rapport qu'il avait « *perdu tout repère spatio-temporel* », lui proposait des rendez-vous au tribunal, rendez-vous qu'il était dans l'incapacité matérielle et psychologique d'honorer. Il a été placé deux fois par l'ASE, dans l'attente d'une prise en charge, sans aucun encadrement, à l'hôtel en plein coeur de la Goutte d'Or ; cette prise en charge était totalement inadaptée à son cas (question des addictions et des pressions psychologiques des majeurs malveillants, absence de repère socio-affectif) et il a fini par fuguer.

Il paraît impensable qu'un jeune mineur français dans sa situation fasse l'objet d'un même traitement.

Malgré de nombreux déferrements au Tribunal, il est toujours ressorti libre.

Il est aujourd'hui en prison à Lyon depuis le mois de novembre dernier, incarcéré avec des majeurs, à la suite d'une procédure où les alias ont fait conclure à la juridiction qu'il était nécessairement majeur car il dissimulerait son identité. Il été condamné à une peine d'un an d'emprisonnement ferme et 10 ans d'interdiction de territoire français pour un vol de cachets dans une pharmacie, qui est de fait une peine illégale compte tenu de sa minorité. Mais appel n'a pu être interjeté dans les temps. Son éducateur de la PJJ à Paris a confié avoir cru, sans nouvelles de lui, qu'il était mort.

La prison lui a permis un sevrage assez radical mais au prix de très grandes souffrances psychologiques, et d'un traumatisme supplémentaire. Il vit replié sur lui-même en détention, subit les discriminations des détenus majeurs et souffre de carences socio affectives, de dépression et de tendances suicidaires.

La durée de cette incarcération empêche à l'évidence tout rétablissement et accès à la protection de l'enfance.

Il est passé par ailleurs récemment devant le Tribunal pour Enfants de Paris pour des faits anciens ; la présidente n'a pas souhaité mettre en place de suivi. Quand il sortira de détention il sera à nouveau totalement livré à lui-même et en proie aux difficultés habituelles, s'il n'est pas expulsé.

A Paris, le 11 octobre 2021

Thalita Le Bel Esquignon, Avocate au Barreau de Paris

TROIS PROPOSITIONS POUR ASSURER UN PREMIER ACCUEIL DE QUALITE ET FIABILISER L'ÉVALUATION DE LA MINORITE DES MNA UNICEF FRANCE OCTOBRE 2021

Proposition 1 : Replacer le juge des enfants comme acteur central de la procédure d'évaluation chargé de déterminer (avec l'appui des départements et des services de l'état le cas échéant), en même temps que l'existence d'un danger ou d'un risque de danger, si la personne est mineure ou non – conformément aux articles 375 et suivants du Code Civil.

Il s'agit de prévoir l'ordonnance de mesures provisoires par le juge des enfants, lorsqu'il est saisi sans délai par le service auprès de qui le mineur se déclarant privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille est présenté, et le maintien de l'accueil provisoire d'urgence tant que la décision du juge n'intervient pas.

Le juge des enfants serait souverain dans son appréciation de la majorité ou de la minorité. Il prend en compte les documents d'état civil présentés par le mineur, et ordonne leur vérification le cas échéant. L'article 1183 du code de procédure civile lui donne de larges pouvoirs afin de prendre les mesures les plus adaptées. Il peut ordonner toute mesure d'information concernant la personnalité et les conditions du mineur et requérir des examens médicaux ainsi que toute mesure d'investigation et d'orientation éducative. Ainsi, il peut prescrire toute mesure de nature informer sa décision, y compris l'évaluation sociale par le président du conseil départemental. En conséquence cette proposition supprime la possibilité pour le département de recourir au fichier AEM, et la transmission d'informations à la préfecture. Le juge peut ordonner les examens prévus à l'article 388 du Code Civil selon la procédure définie à cet article

1/ Cela permet de mettre un terme aux ruptures de protection et la violation des droits fondamentaux des mineurs dont les départements refusent l'admission à l'aide sociale à l'enfance, qui sont reconnus a posteriori sur décision du Juge des Enfants après plusieurs mois passés sans protection.

- Même s'il n'existe pas de données publiques fiables, on observe une diminution progressive du « taux d'admission à l'ASE » suite à la procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement. La décision administrative provisoire de refus d'admission à l'ASE exclut les jeunes demandeurs de toute forme de protection, ils ne peuvent accéder ni à un hébergement

adapté, ni aux soins, ni à l'éducation, ni à un suivi éducatif ou à la satisfaction de leurs besoins les plus vitaux. Ils se trouvent extrêmement fragilisés sur le plan de la santé psychique et somatique. Ils sont exposés aux formes de traite et d'exploitation (et peuvent être notamment contraints à commettre des délits) et aux dangers de la vie à la rue ou dans des lieux inadaptés.

- Or, il n'est pas rare que postérieurement aux décisions de refus d'admission délivrées par les conseils départementaux, la minorité des jeunes demandeurs soit finalement établie à l'aune d'éléments complémentaires (notamment sur la base de la vérification de leurs documents d'état civil ou la production de nouveaux documents) à l'issue d'un recours non suspensif qu'ils ont formé en saisissant le juge des enfants en application de l'article 375 du code civil. C'est le cas d'un jeune sur deux ayant saisi le juge dans certains départements.

2/ Cela permet de mettre la procédure en conformité avec le droit international sur la présomption de minorité, en donnant toute sa portée à ce principe (sur lequel repose déjà en partie l'architecture réglementaire actuelle).

- Le Comité des Droits de l'enfant consacre le principe de présomption de minorité de manière claire dans trois décisions contre l'Espagne en 2019¹. Il rappelle que *qu' « il est impératif qu'il y ait une procédure équitable pour déterminer l'âge d'une personne, et qu'il y ait la possibilité de contester le résultat obtenu par le biais d'une procédure judiciaire. Pendant que ce processus est en cours, la personne doit se voir accorder le bénéfice du doute et être traitée comme un enfant »*
- A l'occasion des mesures provisoires le Comité a ordonné à l'Espagne le placement de l'intéressé dans un centre pour mineur. Ces mesures n'ont pas été respectées par les autorités espagnoles qui ont orienté l'intéressé vers un hébergement pour adulte en violation du 3ème protocole de la CIDE. Le Comité *« prend note de l'argument de l'État partie selon lequel le transfert de l'auteur dans un centre de protection de l'enfance pourrait présenter un risque grave pour les enfants de ces centres. Cependant, le Comité note que cet argument repose sur l'hypothèse selon laquelle l'auteur est un adulte. Le Comité considère que le plus grand risque est d'envoyer un mineur potentiel dans un centre qui n'héberge que des adultes. »*²

3/ Cela permet de mettre la procédure en conformité avec la jurisprudence du Conseil d'Etat. En effet, en considérant que le recours contre une décision administrative de refus d'admission à l'ASE présenté par un mineur était irrecevable devant le juge administratif, *« du fait de son incapacité à agir en justice »*, et que la seule voie de recours (*« sans que son incapacité à agir en justice ne puisse lui être opposée »*) était la saisine du Juge des Enfants, le Conseil d'Etat le 1^{er} juillet 2015 a en réalité établi une présomption de minorité. Le CE a donc bien reconnu que la personne doit être considérée comme mineure, jusqu'à ce que le juge des enfants ou la CA statue autrement.

¹ CRC/C/81/D/22/2017 et CRC/C/81/D/16/2017 puis décision CRC/C/82/D/27/2017 du 18 septembre 2019.

² CRC/C/82/D/27/2017

- Le Conseil Constitutionnel a pour sa part rappelé dans sa décision du 21 mars 2019 que « *les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu doivent être entourées des garanties nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeures* ». Le CE a également considéré le 14 juin 2017 que la compétence des départements en matière de protection de l'enfance « implique qu'ils puissent apprécier, sous le contrôle du juge, si les personnes qui sollicitent cette protection remplissent effectivement les conditions légales pour l'obtenir dont celle de minorité ». Il reconnaît donc que la décision du département est une décision administrative, provisoire, non définitive soumise au contrôle du juge.
- Enfin, notons que les dispositions réglementaires en vigueur (voir article R221-11 du CASF, arrêté du 20 novembre 2019) ont été bâties sur le principe de présomption de minorité, sans donner toute la portée à cette notion. L'accueil provisoire d'urgence est garanti et l'évaluation de la minorité est effectuée pour toute personne se déclarant mineure non accompagnée. Les intéressés, sur une base déclarative, sont donc présumés mineurs dès leur présentation/repérage par les autorités.
- Ainsi, même si le droit international et la jurisprudence le consacrent et que l'architecture de la procédure d'évaluation actuelle repose en partie sur le principe de présomption de minorité, les différentes réformes ne lui ont pas donnée toute sa portée. Cette proposition y remédie en réaffirmant qu'un jeune se présentant comme mineur doit être considéré comme tel jusqu'à ce qu'une décision de justice ayant autorité de chose jugée (donc une décision du juge des enfants) soit rendue. Durant toute la procédure judiciaire, sa prise en charge doit être assurée en protection de l'enfance.

4/ Cela permet de lutter contre les contestations des décisions de justice suite à réorientation nationale en s'assurant que les décisions à l'origine de la réorientation aient donc toujours autorité de la chose jugée.

5/ Cela permet de favoriser la réalisation pleine et entière des droits des MNA dans les meilleurs délais mais également l'accès facilité au séjour et à la nationalité des ex-MNA lorsqu'ils atteignent 18 ans. Aujourd'hui les délais importants avant que les mineurs ne fassent l'objet d'un jugement en assistance éducative ou une mesure de tutelle, obèrent la réalisation de leur droits. Leur prise en charge effective n'étant pas assurée lors de l'évaluation, leur scolarité et leur accès aux soins est retardée. Leur représentation légale (par la mise en place d'une tutelle ou DAP) ou le bénéfice d'un jugement en assistance éducative intervient après de longs mois. Alors même qu'ils auraient pu répondre aux critères, le temps du recours ne leur permet pas de justifier avoir été confié à l'ASE avant 15 ou 16 ans, et donc bénéficier d'un titre de séjour Vie Privée et Familiale sécurisant ou même de la nationalité lorsqu'ils atteignent 18 ans.

L'article du CASF relatif au premier accueil et à l'évaluation de la minorité pourrait inclure les dispositions suivantes :

« Le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours à compter du premier jour de sa prise en charge, selon les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 223-2 et saisit sans délai le juge des enfants en vue de l'application du premier alinéa de l'article L375-5 du Code Civil. L'accueil provisoire d'urgence se prolonge tant que n'intervient pas une décision du juge compétent ».

« Au cours des mesures provisoires prises en application du premier alinéa de l'article 375-5 du Code Civil, le juge statue sur la situation de danger et la minorité de la personne.

Il prend en compte les documents présentés par la personne en application de l'article 47 du Code Civil.

Il peut ordonner toute mesure d'information concernant la personnalité et les conditions de vie du mineur et de ses parents, en particulier par le moyen d'une enquête sociale, d'examens médicaux, d'expertises psychiatriques et psychologiques ou d'une mesure d'investigation et d'orientation éducative en application de l'article 1183 du Code de procédure civile.

Il peut ordonner les examens prévus à l'article 388 du Code Civil selon la procédure définie à cet article.

Le juge convoque les parties dans un délai qui ne peut excéder quinze jours en application de l'article 1184 du Code de procédure Civile.

Si au terme des mesures provisoires, la personne est reconnue mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, le juge prend une mesure d'assistance éducative dans les conditions prévues à l'article 375 du Code Civil. Le juge demande au ministère de la justice de lui communiquer, pour chaque département, les informations permettant l'orientation du mineur concerné en application du troisième alinéa de l'article 375-5 du Code Civil.

Si au terme des mesures provisoires, la personne n'est pas reconnue mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, le juge des enfants prend une décision de non-lieu à assistance éducative laquelle met fin à l'ensemble des mesures provisoires décidées antérieurement. L'intéressé peut interjeter appel de cette décision dans les conditions prévues à l'article 1191 du Code de procédure civile. »

[Proposition 2 : Garantir le droit à l'identité \(article 8 de la CIDE\) en favorisant la reconnaissance des documents d'état civil présentés par les mineurs dès la phase d'évaluation, leur vérification et leur reconstitution le cas échéant.](#)

Dans la grande majorité des situations, même lorsque les jeunes demandeurs présentent un document d'état civil dont l'authenticité n'a pas été contestée, ils sont soumis aux autres méthodes d'évaluation : des entretiens d'évaluation sociale sont réalisés, voire des examens médicaux de

détermination de l'âge sont ordonnés sur réquisition du parquet. La présomption de validité des actes d'état civil établis à l'étranger codifiée à l'article 47 du Code civil s'applique pourtant en principe sans qu'il y ait lieu d'exiger que l'authenticité de ces pièces soit corroborée par des indices supplémentaires.

Le Comité des droits de l'enfant l'affirme également en rappelant que « *les documents qui sont disponibles devraient être considérés comme authentiques, sauf preuve du contraire* »³

En pratique, il est courant que les autorités administratives ou judiciaires disqualifient les documents présentés par les jeunes demandeurs au motif qu'ils ne comportent pas de photographie et donc qu'il est impossible de confirmer l'appartenance de l'acte au jeune. Par ailleurs, les conseils départementaux se contentent parfois du simple examen rapide des documents présentés réalisé lors de l'entretien d'évaluation sociale par des professionnels non formés à l'expertise documentaire. Pourtant, la possibilité de contredire la présomption d'authenticité des actes d'état civil doit s'opérer à travers la mise en œuvre d'une procédure légale de vérification avec garanties.

C'est ce que rappelle le Comité qui observe que « *bien que l'auteur ait présenté aux autorités espagnoles une copie de son acte de naissance, l'État partie n'a pas respecté son identité car il a refusé d'accorder toute valeur probante à ce document, sans avoir fait examiner au préalable les informations figurant sur l'acte par les autorités compétentes, et sans avoir cherché à vérifier ces informations auprès des autorités du pays d'origine de l'auteur.* »

Enfin, il est très régulier que la seule possession de documents falsifiés ou appartenant à un tiers soit considérée par les autorités en elle-même comme la preuve de la majorité des jeunes demandeurs. Pourtant la possession de documents falsifiés ou appartenant à un tiers n'est pas en elle-même la preuve de la majorité de l'intéressé.

Les conséquences sont parfois désastreuses sur l'exercice des droits des jeunes dont la minorité est contestée. Dans certains cas, ils peuvent faire l'objet de poursuites pénales pour faux et usage de faux, aboutissant à des condamnations à des incarcérations, le remboursement des dépenses engagées pour leur prise en charge à l'ASE (jusqu'à 200 000 euros dans certaines situations) et des interdictions de territoire français (jusqu'à cinq ans).

Enfin, il est extrêmement rare qu'au stade de l'évaluation, les services en charge accompagnent les intéressés dans la reconstitution de leur état civil lorsque celui-ci est absent. L'article 8 de la CIDE dispose pourtant que « *Si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible* ». Le Comité a rappelé à ce titre que « *la charge de la preuve n'incombe pas exclusivement à l'auteur de la communication, d'autant plus que l'auteur et l'État partie n'ont pas toujours un accès égal aux éléments de preuve et*

³ Observation générale conjointe n°4 du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n°23 du Comité des droits de l'enfant (2017)

que, très souvent, seul l'Etat partie dispose des informations pertinentes. En l'espèce, le Comité note que l'auteur fait valoir que s'il avait des doutes quant à la validité de son acte de naissance, l'Etat partie aurait dû s'adresser aux autorités consulaires du Mali pour vérifier son identité, ce qu'il n'a pas fait. »

Il convient de définir dans le code d'action sociale et des familles, les conditions dans lesquelles la présomption d'authenticité des documents d'état civil peut être renversée ainsi que la façon dont le département peut assister le mineur dans la reconstitution de son état civil, en complément des autres méthodes d'évaluation.

L'article du CASF relatif au premier accueil et à l'évaluation de la situation des MNA pourrait inclure les dispositions suivantes :

« La présentation par la personne mentionnée au I d'un document d'état civil non formellement contesté rend inutile toute investigation complémentaire, en application de l'article 47 du Code Civil.

Si une légalisation du document est nécessaire, le Président du Conseil Départemental assiste le mineur dans ses démarches auprès des autorités consulaires, sous réserve de s'être assuré qu'il n'est pas susceptible de déposer une demande d'asile.

En cas de doute sur l'authenticité des documents détenus par la personne et uniquement dans ce cas, le président du Conseil Départemental peut solliciter le concours du représentant de l'État dans le département pour vérifier l'authenticité des documents détenus par la personne. Cette vérification ne peut revêtir un caractère systématique.

La possession de documents falsifiés ou appartenant à un tiers n'est pas en elle-même la preuve de la majorité de l'intéressé.

Lorsque la personne mentionnée au I ne présente aucun document d'état civil, ou lorsque le ou les documents présentés ont été formellement contestés sans que cela permette de conclure à la majorité de l'intéressé, le Président du Conseil Départemental assiste la personne dans ses démarches auprès des autorités de son pays d'origine et leurs représentations consulaires afin de reconstituer son état civil.

Si à l'occasion des démarches entreprises auprès des autorités du pays d'origine, il s'avère qu'aucun acte d'état civil n'a été établi dans leur pays d'origine ou que l'intéressé ne peut les y faire établir, une requête est introduite devant le Tribunal de Grande Instance en vue d'obtenir un jugement déclaratif de naissance ou un jugement supplétif d'acte de naissance en application de l'article 46 du Code Civil. »

Proposition 3 : Prévoir une phase uniquement dédiée à la protection avant de mettre en œuvre la procédure d'évaluation.

Selon les dispositions de l'article R221-11 du CASF, « au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement. ». L'accueil provisoire d'urgence et l'évaluation de l'âge des MNA sont donc aujourd'hui concomitants. Cette confusion entre accueil et évaluation ne permet pas aux mineurs non accompagnés qui se présentent auprès des services chargés de les protéger de se sentir en confiance, sécurisés et de jouir d'un répit, alors même qu'ils sont particulièrement fragilisés lorsqu'ils se présentent auprès des services de protection.

Les décisions d'admission au bénéfice de l'Aide Sociale à l'Enfance qui découlent des entretiens d'évaluation se basent donc souvent sur des éléments recueillis sur des mineurs en souffrance, épuisés, perdus, parfois sidérés ou en errance psychique et donc incapables d'apporter des réponses extrêmement détaillées et cohérentes notamment s'agissant de leur parcours de vie. Par ailleurs, contrairement à ce que prévoit l'article 375 du code civil, l'examen de la situation de danger des mineurs n'est pas toujours effectué via une évaluation des risques sur la santé, la sécurité ou la moralité (traite, exploitation, drogue...) du jeune.

UNICEF France recommande qu'un temps uniquement dédié à la protection et préalable à l'évaluation soit garanti à tous les mineurs non accompagnés dès qu'ils se présentent auprès des services de protection. Ce temps de répit doit être mis à profit pour permettre au jeune de se reposer, d'être mis en confiance, d'être informé dans une langue qu'il comprend sur les différentes formes de protection dont il peut bénéficier (en France ou dans un autre Etat où des membres de sa famille peuvent être présents) qu'il puisse bénéficier d'une information relative à l'asile lorsqu'il est susceptible de bénéficier d'une protection internationale et sur les modalités pratiques de la procédure dans laquelle il est engagé. C'est le sens de la suggestion présente dans le guide ministériel des bonnes pratiques en matière d'évaluation selon laquelle : « Il peut être pertinent de permettre à la personne de bénéficier d'un temps de répit lors de son accueil et préalablement au début de la procédure d'évaluation de sa situation », qui devrait être davantage contraignante en l'intégrant à minima dans la réglementation.

Ce temps doit également permettre qu'une attention suffisante soit portée sur son état de santé psychique et somatique. Le jeune doit pouvoir accéder à minima à un médecin, pour qu'un bilan de santé soit établi, que des actions de dépistage et de vaccinations soient menées, que ses droits à la Protection Universelle Maladie (Puma)/CMU-C soient ouverts afin qu'il puisse faire l'objet de soins. Seul le bénéfice de ce temps de protection préalable permettra de rendre plus fiable l'évaluation de sa minorité et de son isolement et plus globalement de sa situation de danger au sens de l'article 375 du Code Civil.

Contribution de RAJFIRE

Violences contre les femmes migrantes : analyse des dispositions légales ... et de leur application ...

Les femmes étrangères, comme toutes les femmes confrontées à des violences, sont imparfaitement protégées car le système pénal est trop souvent défaillant (plaintes non suivies d'effet, classées sans suite, condamnations peu sévères des auteurs de ces violences). La peur, le chantage, les pressions familiales ou sociales, les normes culturelles, peuvent aussi affecter les capacités des femmes à défendre leurs droits. L'insuffisance des dispositifs d'hébergement d'urgence entrave la possibilité de quitter un conjoint ou une famille violente

La vulnérabilité des femmes migrantes face aux violences sexistes et sexuelles est accrue lorsqu'elles sont récemment arrivées en France, dans la dépendance d'un conjoint, maîtrisant peu la langue française, n'ayant pas de ressources propres, en situation administrative précaire, ou sans titre de séjour (donc souvent en errance, vouées à des hébergement précaires, à risque de subir les violences de la part d'hommes qui profitent de leur situation).

Que dit la loi spécifiquement pour les femmes étrangères, telle que formulée dans le CESEDA (Code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile) ? Des dispositions existent, mais elles restent incomplètes, et dans la réalité peu appliquées. On observe un écart énorme entre les principes affirmés dans les lois et les politiques publiques et les pratiques réelles.

1) Les dispositions pour les femmes qui ont droit à un titre de séjour car elles sont conjointe d'un ressortissant français, ou venues en France par le regroupement familial (conjointe d'un résident étranger).

Le titre de séjour de la personne étrangère (femme dans le cas ici examiné, mais c'est la même chose si c'est un homme bien entendu) n'est pas renouvelé si la communauté de vie du couple prend fin, et cela pendant les premières années du séjour (lorsque la personne étrangère dispose d'une carte de séjour temporaire ou durant la première année de la carte de résident de 10 ans). Un nombre important de personnes est concerné car une grande partie de l'immigration légale se fait dans le cadre conjugal.

Les lois, ayant été progressivement modifiées depuis le début des années 2000, disposent aujourd'hui que ce titre de séjour est renouvelé en cas de décès du conjoint et si cette communauté de vie est rompue en raison des violences

Article L423-5 CESEDA (concernant les conjoint-e-s de Français-e-s) :

La rupture de la vie commune n'est pas opposable lorsqu'elle est imputable à des violences familiales ou conjugales ou lorsque l'étranger a subi une situation de polygamie.

Article L423-18 CESEDA (concernant les conjoint-e-s venues par le regroupement familial)

Lorsque l'étranger a subi des violences familiales ou conjugales et que la communauté de vie a été rompue, l'autorité administrative ne peut procéder au retrait du titre de séjour de l'étranger admis au séjour au titre du regroupement familial et en accorde le renouvellement.

Il est aussi indiqué, dans les 2 cas, que si les violences et la rupture de la communauté de vie surviennent avant la délivrance de la 1^{ère} carte de séjour, celle-ci doit être délivrée.

Mais en réalité ?

Les services préfectoraux apprécient la véracité des déclarations de la victime en se basant sur l'issue de la plainte (condamnation de l'auteur des violences) ou au moins un jugement de divorce pour faute du conjoint, ou encore des documents médicaux extrêmement probants de violences physiques (jours d'ITT, hospitalisation...).

Or une grande part des violences sont des violences psychologiques, le « chantage aux papiers », le divorce unilatéral et la mise à la porte du domicile conjugal. Ces violences là, qui sont particulièrement destructrices et lourdes de conséquences, ne sont pas prises en compte, d'après nos observations.

Sans ces éléments (condamnation du conjoint, graves violences physiques) à l'appui de la demande de renouvellement, les violences seront considérées comme « non établies ». Dans les situations que nous avons eu à connaître, la majorité des demandes ont été rejetées, et davantage qu'il y a quelques années comme si une suspicion croissante pesait sur les déclarations des victimes et si le déni de ces violences perdurait malgré la sensibilisation de la société à ces problématiques

2) Les bénéficiaires d'une Ordonnance de protection, prise par un Juge aux affaires familiales en raison de violences dans le couple (ou par un ex-partenaire) ou de contrainte à un mariage forcé, et de danger grave et imminent (l'Ordonnance de protection figure dans le code civil) et le CESEDA ajoute ce qui concerne spécifiquement les personnes étrangères :

Article L425-6 L'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection (...) en raison des violences exercées au sein du couple ou par un ancien conjoint, un ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou un ancien concubin se voit délivrer, dans les plus brefs délais, une carte de séjour temporaire mention "vie privée et familiale" d'une durée d'un an (...). Une fois arrivée à expiration elle est renouvelée de plein droit à l'étranger qui continue à bénéficier d'une telle ordonnance de protection. Lorsque l'étranger a porté plainte contre l'auteur des faits elle est renouvelée de plein droit pendant la durée de la procédure pénale afférente, y compris après l'expiration de l'ordonnance de protection."

Article L425-8 En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, l'étranger détenteur de la carte de séjour prévue aux articles L. 425-6 et L. 425-7 ayant déposé plainte (...) se voit délivrer une carte de résident d'une durée de dix ans.

Les limites de ces dispositions sont évidentes : un titre de séjour temporaire d'un an est délivré lorsqu'une personne étrangère bénéficie d'une ordonnance de protection, et renouvelée pendant la durée de la procédure pénale. **Mais que se passe-t-il une fois la procédure pénale achevée ?** Explicitement dans cet article il est écrit que la victime bénéficie d'un titre de résident (garantissent un séjour durable) si l'auteur des violences est condamné. S'il n'est pas condamné (ce qui est fréquent...), on se trouve dans le flou le plus absolu. Le titre de séjour temporaire est-il renouvelé ? cela n'apparaît pas dans ces textes...

3) les victimes de traite et de proxénétisme : des droits bien temporaires et un avenir très incertain...

Le cas de la victime qui dépose plainte est traité dans les articles Article L425-1 et suivants : elle se voit délivrer une « *carte de séjour d'une durée de un an (...) renouvelée pendant la durée de la procédure pénale* », et « *en cas de condamnation définitive de la personne mise en cause (...) une carte de résident d'une durée de dix ans* »

Là encore, que se passe t il si l'auteur n'est pas retrouvé (plainte contre X si la victime ne connaît pas son nom), **n'est pas condamné ?**

Le cas de la victime qui ne dépose pas plainte mais rompt avec les proxénètes et entre dans le parcours d'insertion prévu dans la loi sur la prostitution de 2016 figure dans l'article L425-4 : elle « *peut se voir délivrer une autorisation provisoire de séjour d'une durée minimale de six mois. (...) Cette autorisation provisoire de séjour ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle. Elle est renouvelée pendant toute la durée du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.* »

Et donc que se passe t il une fois la sortie de la prostitution effective ? On peut imaginer qu'ayant trouvé un emploi elle peut demander une carte de séjour salarié ? mais ce n'est pas une délivrance de plein droit et les critères sont stricts...

Il n'est pas étonnant que les titres de séjour délivrés pour les personnes victimes de violence soient très peu nombreux (selon les statistiques du ministère de l'intérieur 1% de tous les 1^{er} titres de séjour délivré, mais il est possible qu'il y ait un biais dans l'enregistrement et l'identification des motifs de délivrance des titres de séjour et qu'il y en ait un peu plus...)

Nous préconisons donc que soient modifiés tous ces articles et que d'autres dispositions soient ajoutées afin de :

- garantir aux victimes un droit au séjour durable en ne faisant pas dépendre leur titre de séjour de la condamnation de l'auteur
- mieux reconnaître la réalité de toutes les violences subies par les femmes, dont les violences psychologique, le chantage...
- inclure des dispositions protectrices pour les victimes de violences dans des situations aujourd'hui non prises en compte telles que viol, esclavage moderne, et autres crimes et délits graves

En matière de démarches et de procédures, dans le cadre de la dématérialisation des demandes de RV et des dépôts de dossiers en préfecture ou sous-préfecture, dans un certain nombre d'entre elles il n'existe aucun dispositif ou formulaire spécifique pour faire une demande en urgence en rapport avec une situation de violences : il faut prendre un RV pour une demande nommée « admission exceptionnelle au séjour » qui regroupe une grande variété de cas, et pour laquelle il est quasiment impossible d'obtenir un RV

- Nous demandons qu'un dispositif spécifique soit prévu partout, ainsi que des référents « violences » formés à la question des violences et en capacité d'examiner de manière pertinente ces dossiers

Les dispositions sur l'aide juridictionnelle permettant que des personnes ayant de faibles ressources puissent avoir l'assistance d'un avocat nécessite d'être en situation régulière (sauf pour un recours en droit des étrangers, et sauf demande exceptionnelle souvent refusée). Donc des femmes victimes de violences, voulant se porter partie civile, ou pour être assistées lors d'une confrontation, ou déposer une requête en divorce, n'ont pas accès à l'assistance d'un avocat quand elles n'ont pas de titre de séjour.

- Nous demandons que les victimes de violences, pour des procédures liées à ces violences, bénéficient de plein droit de l'aide juridictionnelle

4) **Nous pouvons remarquer, sans développer ici, que l'écart entre principes et pratiques réelles existe aussi dans le domaine du droit d'asile**

Les persécutions liées au sexe, au genre ou à l'orientation sexuelle sont explicitement reconnues dans la loi française, qui interprète donc de manière élargie la Convention de Genève, après des années de revendications et de plaider en ce sens et l'influence de l'Union européenne :

Article L511-3 du CESEDA « *Les actes de persécution et les motifs de persécution [sont reconnus] au sens de (...) la convention de Genève [...] S'agissant des motifs de persécution, les aspects liés au sexe, à l'identité de genre et à l'orientation sexuelle sont pris en considération aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe.* »

Cependant notre expérience et celle d'autres associations agissant pour le droit d'asile montre que la réalité des violences et persécutions est largement sous-estimée. Nous sommes témoins de demande d'asile pourtant étayées et convaincantes qui sont rejetées.

Nous nous interrogeons aussi sur le dispositif de reconnaissance de la vulnérabilité des demandeurs d'asile : est il réellement efficace ? Des femmes victimes de viols collectifs et de tortures n'ont pas été identifiées comme vulnérables... Ont elle pu le dire ? les entretiens l'ont il permis ?

Un autre aspect affecte gravement les femmes (en tant que personnes particulièrement vulnérables aux violences) c'est le fait qu'en Ile de France le dispositif de prise de RV aux guichets uniques (par une plateforme téléphonique) pour faire enregistrer une demande d'asile est largement saturé, ce qui signifie des mois d'attente dans la plus totale précarité avant une prise en charge au titre de la procédure d'asile

Les demandeurs d'asile doivent bénéficier d'un hébergement, et le dispositif a été développé, mais nous pouvons témoigner que beaucoup de demandeuses d'asile que nous accompagnons demeurent sans solution d'hébergement, avec au mieux une chambre d'hôtel du Samu social...

Fiche synthétique à destination de la Commission d'enquête parlementaire sur les migrations

ASILE ET DUBLIN

PRINCIPAUX ENJEUX

Demander l'asile en France reste un véritable parcours du combattant qui, outre les injustices et atteintes au droit d'asile, produit des effets délétères sur l'intégration et l'insertion des personnes bénéficiaires d'une protection et fragilise les personnes déboutées. Les restrictions à l'admission au séjour à un autre titre renforcent la situation de précarité et de marginalisation des personnes déboutées.

En 2020, la pandémie de SARS COVID2 a fortement impacté le système d'asile en France. Après quatre années de hausse qui ont conduit à un nombre inédit de 151 000 demandes en 2019, 93 426 demandes ont été enregistrées par les guichets uniques pour demandeur d'Asile (GUDA) en 2020. Faisant de la France le troisième pays d'accueil dans l'Union Européenne derrière l'Allemagne et l'Espagne. Malgré cette baisse, le système d'asile français reste marqué par des dysfonctionnements.

1. ACCES A LA PROCEDURE D'ASILE

Au début de la procédure, les GUDA ont le plus grand mal à respecter le délai d'enregistrement des demandes fixé à trois jours ouvrés par le droit européen et la loi. Si les restrictions sanitaires expliquent en partie ces difficultés, c'est surtout le système de plateforme téléphonique en Ile de France qui restreint le nombre de demandes d'asile en raison d'un contingent limité de rendez-vous disponibles dans les guichets uniques franciliens visant à limiter la part de demandeurs d'asile en IDF à la moitié de la demande d'asile national). De fait, l'accès restrictif à la plateforme OFII (numéro de téléphone payant, taux de décroché de 11% et 7% des appels qui donnent lieu à un rendez-vous GUDA) conduit à bloquer en amont de la procédure, plusieurs milliers de personnes¹.

Proposition

- **Evaluer le délai réel d'enregistrement de la demande d'asile en Ile de France en obtenant de l'OFII et du ministère des données transparentes sur le taux de rdv donné par rapport à l'ensemble des appels faits à la plateforme, à la fois les appels éligibles et appels reçus.**
- **Comprendre la fixation du nombre de rendez-vous dans les GUDAs franciliens et analyser l'impact sur la situation sociale et administrative des personnes souhaitant demander l'asile en Ile-de-France.**

¹ Le Conseil d'Etat doit se prononcer dans les jours à venir sur la demande d'exécution d'une décision du 31 juillet 2019. Le rapporteur public a conclu à ce que le ministère de l'intérieur soit astreint à verser 500€ par jour de retard si dans un délai de six mois, le délai légal de trois jours n'est pas uniformément respecté (cf. CE, n°447339)

2. EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE PAR L'OFPRA ET LA CNDA

Le maître-mot depuis trente ans est l'accélération des procédures avec un objectif presque jamais réalisé d'une procédure d'asile en six mois. La loi prévoit pas moins de douze cas de procédures accélérées pour lesquelles l'OFPRA est censé statuer alors en quinze jours. Entre 2016 et 2020, près des 40% des demandes sont placées selon cette procédure, ce qui rend impossible le respect de ce délai et ralentit l'instruction des autres demandes.

La liste des pays considérés comme sûrs qui induit automatiquement l'instruction accélérée et l'absence de recours suspensif à la Cour nationale du droit d'asile comprenait 16 pays soit un quart des demandes. Elle n'a pas été modifiée depuis 2015 et comprend plusieurs pays où l'homosexualité est pénalisée. Le 2 juillet 2021, le Conseil d'Etat a annulé l'inscription de trois pays (le Bénin, le Ghana et le Sénégal) qui figuraient dans la liste depuis 2005, le premier pour la dégradation de la situation politique et les deux derniers en raison de l'existence de cette pénalisation. Il pourrait en annuler d'autres comme l'Arménie ou la Géorgie dans une seconde audience de section du contentieux vraisemblablement en septembre.

L'OFPRA comme la CNDA sont indépendants et appliquent le droit applicable. Ces institutions sont pourtant soumises à des pressions notamment sur le nombre de décisions à prendre du fait de l'augmentation des demandes en instance (85 000 fin 2020 à l'OFPRA dont 26% a plus d'un an d'ancienneté). Ces pressions peuvent avoir des incidences directes sur le sort de la demande d'asile. Parce que le nombre de demandes afghanes a fortement augmenté et que ces personnes arrivent d'autres pays européens, l'OFPRA et la CNDA ont été incités à revoir leur doctrine et jurisprudence concernant l'octroi de la protection subsidiaire pour guerre civile (80% d'accords pour ce pays) pour s'aligner sur d'autres pays européens qui sont moins généreux. Parce que le ministre de l'intérieur en a fait une priorité politique, l'OFPRA a mis fin, à la protection d'un nombre inédit de réfugiés considérés comme présentant une menace à l'ordre public.

- **Evaluer l'incidence des procédures accélérées sur l'instruction et le sort des demandes d'asile à l'OFPRA et la CNDA**
- **Auditionner des syndicats de l'OFPRA et de la CNDA sur les conditions de travail et l'important turnover parmi les officiers de protection et les rapporteurs**
- **Proposition d'audition de la DLPAJ sur le contentieux des étrangers et plus spécifiquement sur l'expulsion ou l'assignation de bénéficiaires de la protection qui sont l'objet d'une révocation.**

3. ACCES AUX DROITS DE BENEFICIAIRES DE LA PROTECTION

Les personnes qui obtiennent une protection ne sont pas au bout de leur peine car la « dématérialisation » de l'accès aux préfectures et le délai d'obtention des documents d'état civil de l'OFPRA ralentissent l'insertion des personnes notamment dans l'accès à l'emploi et au logement. Par ailleurs, la délivrance par l'OFII d'une attestation provisoire relative à la composition familiale n'a pas atteint l'objectif de faciliter l'accès aux droits sociaux. L'accès à un logement social et à une insertion professionnelle dès la reconnaissance de la protection, reste un enjeu majeur pour faciliter l'intégration des bénéficiaires de la protection.

Enfin, l'extrême lenteur des procédures de réunifications familiales, qui ont été gelées pendant le confinement restent opaques et interminables nuit à cette intégration.

Proposition d'audition ou de questions :

- **Auditionner la Fédération des Acteurs de la Solidarité pour comprendre les difficultés d'accès aux droits des BPI et analyser les leviers en terme d'insertion sociale et professionnelle.**
- **Auditionner le HCR pour identifier les obstacles relatifs à la réunification familiale et les mesures simplificatrices qui pourraient être mise en place dans le cadre de cette procédure**
- **Auditionner l'OFPRA sur les projets de réforme de la division protection de l'office.**
- **Analyser l'impact des procédures dématérialisées sur l'accès à un titre de séjour des bénéficiaires de la protection**

4. SITUATION DES DEBOUTES DU DROIT D'ASILE

Deux tiers des personnes font l'objet d'une décision définitive de rejet puis d'une décision de retour. Certaines peuvent être régularisées en raison de liens familiaux mais beaucoup sont maintenues inutilement dans une impasse économique et sociale. Il y aurait un intérêt général à prévoir des mesures de régularisation des personnes déboutées pouvant relever de formes de protection humanitaire.

Par ailleurs, les personnes déboutées sont de plus en plus exclues des dispositifs d'hébergement généraliste par une fausse interprétation de la loi, qui limite leur accès effectif à un hébergement à de circonstances exceptionnelles (ex : famille cumulant maladie grave et enfant en bas âge).

Le ministère a mis en place en 2019 un échange d'informations entre les SIAO et l'OFII pour signaler les personnes qui ont demandé asile ou bénéficié d'une protection. Aucune donnée n'a émergé de ces échanges.

Il est proposé que la DIHAL soit auditionnée sur ce point et sur le bilan du plan de logement des bénéficiaires de protection (qui existe depuis 2015 et qui est peu évalué).

Questionner l'effectivité du droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence s'agissant des personnes déboutées du droit d'asile

Evaluer les leviers liés aux régularisation sur la prise en charge d'hébergement des personnes déboutées.

5. DISPOSITIF D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

En matière d'accueil, le dispositif est constitué de plus de 100 000 places de différentes formes (CADA, HUDA, CAES, PRAHDA) où l'accueil est conditionné à la poursuite d'une demande d'asile. Malgré l'important effort pendant la décennie, il ne permet d'héberger que 50% des demandes pendantes et la vulnérabilité de personnes est devenue non pas un levier d'amélioration mais un critère de sélection. Les demandeurs d'asile non hébergés dans le dispositif national d'accueil (DNA) doivent survivre avec l'allocation versée à tous les demandeurs (6,80€/jour), augmentée d'un montant de 7,40€ par adulte pour se loger dans le privé, sous la forme d'une carte qui ne permet pas de retrait d'espèces, ni de payer en ligne mais seulement de pratiquer le cash back qui n'est pas encore entré dans les habitudes des commerçants.

Concernant l'accès aux soins, un plan vulnérabilités prévoit une expérimentation de rendez-vous santé par l'OFII qui ne peut renvoyer les personnes vulnérables que vers les PASS puisque un délai de carence de 3 mois avant de pouvoir accéder à l'Assurance Maladie a été instauré par le décret du 30 décembre 2019. Son impact est majeur puisque les SPADA ont vu réduire de moitié leur intervention pour cet accès et d'un point de vue budgétaire aucune évaluation n'a été faite de ce transfert vers l'aide médicale d'Etat.

Les demandeurs d'asile n'ont qu'un accès purement théorique au marché du travail même lorsque leur demande est toujours instruite plus de six mois après son enregistrement, l'accès au travail étant conditionné au fait de trouver un employeur à la fois prêt à embaucher la personne et à accomplir les démarches administratives de demande d'autorisation de travail qui sera accordée, entres autres critères, sous réserve de l'opposabilité de l'emploi.

- **Proposition de questions et d'audition**
- Evaluer les bénéfices de l'instauration d'un véritable droit au travail pour les demandeurs d'asile (moins de dépendance aux conditions matérielles d'accueil, contribution au développement économique, etc.)
- **Auditionner la DGS pour l'accès aux soins des personnes demandant asile** et évaluer l'impact en terme de budget et d'enjeux de santé publique du délai de carence de 3 mois

•

6. REFUS DES CONDITIONS D'ACCUEIL

Ces conditions d'accueil prennent fin à l'issue de la procédure. Mais la possibilité de refuser, ou de retirer les conditions matérielles d'accueil est utilisée massivement par l'OFII et sans examen effectif de la situation des personnes notamment à l'égard de celles qui refusent une orientation vers un lieu d'hébergement ou qui l'abandonnent, ou celles ayant déposé une demande plus de 90 jours après leur arrivée ou une demande de réexamen ou considérées en fuite « Dublin ». En juin 2021, seules 120 000 personnes percevaient l'allocation (dont environ 10 000 personnes qui ne sont plus demandeurs d'asile car bénéficiaires d'une protection ou déboutées) alors que l'on peut estimer le nombre de demandeurs en cours à 160 000 personnes. Cela signifie que près de 50 000 demandeurs ne les perçoivent pas.

Si le CESEDA prévoit désormais la possibilité d'un refus partiel de ces conditions, elle n'est pas utilisée par l'OFII.

- Propositions de questions et d'auditions
- **Questionner le nombre d'allocataires au regard du nombre total de demandeurs d'asile**
- **Auditionner des agents de l'OFII au GUDA et en DT sur les conditions d'examen des conditions matérielles d'accueil**
- **Pour la DIHAL et l'OFII : statistiques relatives aux évacuations de campements et discussion sur les centres « Hors CMA » qui ont été créés en Ile-de-France pour héberger ces personnes.**

7. DUBLINE·E·S

46 000 personnes, et 25 000 en 2020, soit un tiers des demandes d'asile enregistrées sont Dublinées (la moitié des demandeurs d'asile en Ile-de-France). Depuis 2016, la France a affiché sa volonté d'appliquer plus fermement le règlement Dublin aux moyens de toute une série de dispositifs : conditions matérielles d'accueil au rabais, assignations à résidence, enfermement administratif, etc. Parmi les personnes transférées dans un autre État européen (5 670 personnes en 2019, 3 189 en 2020 soit 10 % des demandes et 17 % des accords), certaines reviennent rapidement en France. En 2020, plus de 30 000 personnes anciennement « dublinées » ont finalement pu enregistrer leur demande d'asile en France après avoir attendu entre 9 et 23 mois dans les limbes de la procédure. Pour celles qui ont été déclarées « en fuite », elles restent sans conditions matérielles d'accueil puisque l'Office français d'immigration et d'intégration (OFII) ne les rétablit pas, allant à l'encontre du droit européen. Privées de soutien matériel, elles se retrouvent dans une situation d'errance qui les précarise encore davantage. Une certaine opacité entoure l'application –rare- de la clause de souveraineté et les négociations avec les autres pays pour les transferts des personnes, en particulier en temps de pandémie.

L'application du règlement Dublin est un triple échec : du point de vue des personnes exilées, pour lesquelles il est synonyme de souffrances et de violations des droits fondamentaux ; du point de vue des sociétés d'accueil et en l'occurrence de la France, car ce système est inutilement coûteux et générateur de précarité; du point de vue du fonctionnement de l'Union européenne, en l'absence de solidarité entre États membres.

Le Pacte européen est particulièrement inquiétant puisque les principes à l'origine des dysfonctionnements restent inchangés (le premier pays d'entrée dans l'Union européenne est responsable de leur demande d'asile) et que le transfert de responsabilité au terme d'un délai (actuellement de 6 ou 18 mois) ne sera plus possible. Il va conduire s'il est adopté à une « *migrerrance* » de demandeurs d'asile dans toute l'Europe dans des conditions d'autant plus précaires que les conditions matérielles d'accueil seront plus accordées pour une large partie de ces personnes dublinées.

Proposition

- **Identifier les causes de l'échec du système Dublin et évaluer les conséquences de son application stricte en France sur le budget et les situations sociales des personnes**
- **Comprendre les conditions d'application des clauses discrétionnaires prévues aux articles 16 et 17 du Règlement Dublin et proposer des critères objectifs de mise en œuvre de ces clauses (attaches personnelles ou familiales, liens culturels et linguistiques, prise en compte effective du faible taux d'accord de protection dans le pays de transfert, etc....)**
- **Évaluer l'impact du refus de rétablissement des CMA à l'encontre des ex-dublinées autorisées à demander l'asile en France à l'expiration du délai de transfert**
- **Disposer de données plus précises sur cette procédure.**
- **Auditionner de la directrice de l'asile et de la cheffe du département accès à la procédure sur le fonctionnement des pôles régionaux Dublin.**

Fiche synthétique à destination de la Commission d'enquête parlementaire sur les migrations

La dématérialisation

Nos constats

Une dématérialisation croissante, imposée en contradiction avec la réglementation

L'usage d'Internet a progressivement pris, depuis le début des années 2010, une place centrale dans les démarches d'accès au droit au séjour et a pris une ampleur inédite sous l'effet de la crise sanitaire. Aujourd'hui, dans la majorité des préfectures et sous-préfectures, il n'est plus possible d'accomplir une quelconque demande de titre de séjour sans utiliser au moins une fois Internet. Imposer la dématérialisation, totale ou partielle, est contraire à la réglementation. Le 27 novembre 2019, [le Conseil d'Etat a confirmé](#) qu'une alternative à la saisine par voie électronique doit toujours être proposée. Le 18 février 2021, [le tribunal administratif de Rouen a de plus jugé](#) que la dématérialisation des démarches liées au droit au séjour est souvent proscrite par les textes définissant les procédures dématérialisables (seuls les téléservices pour les étudiant·es et les « passeports talents » étant autorisés depuis le décret du 24 mars 2021 et ses arrêtés d'application).

Que la modalité de saisine par voie électronique soit une prise de rdv ou le dépôt dématérialisé d'un dossier de titre de séjour, il s'agit bien de l'usage d'un téléservice tel que défini à l'article 1 de [l'ordonnance n°2005-1516 du 8 décembre 2005](#) et précisé par la [CNIL](#). A ce titre, la prise de rdv en préfecture via l'envoi d'un mail ou la saisine d'un créneau de rdv sur le site internet de la préfecture constitue bien un téléservice et non une pré-démarche ou pré-demande comme l'avancent certaines préfectures pour écarter une alternative à la dématérialisation. Une prise de rdv nécessite de transmettre des informations personnelles - et parfois même des documents quand elle se fait par le site « démarches simplifiées », s'apparentant alors à une demande dématérialisée en dehors du cadre du décret du 24 mars 2021 et de ses arrêtés d'application.

Les téléservices de prise de RDV en vue d'un dépôt au guichet des demandes

Plusieurs modalités existent : planning de rendez-vous, envoi d'email ou formulaire à remplir s'apparentant en fait à une « pré-demande » en ligne. Dans tous les cas, les rendez-vous étant souvent en nombre insuffisant, il est fréquemment impossible pendant des mois voire pendant des années d'en obtenir un. En pratique, ces difficultés d'obtention de rdv ont des conséquences graves pour les personnes étrangères :

- Pour une personne sans-papier souhaitant déposer une première demande de régularisation (ex : parent d'enfant scolarisé, parent d'enfant français, travailleur sans-papiers, etc..), l'impossibilité de déposer sa demande a pour effet de la maintenir en situation irrégulière, avec le risque d'être arrêtée et placée en centre de rétention en vue d'être expulsée.
- Pour une personne en situation régulière souhaitant déposer une demande de renouvellement de titre de séjour : l'impossibilité de déposer sa demande la place en situation irrégulière (et donc risque d'être arrêtée et expulsée) et provoque une rupture de ses droits : perte de son travail et perte de ses droits sociaux (droits à l'Assurance Maladie, aux prestations familiales, etc...)
- Pour un mineur devenant majeur, qui dispose d'un délai contraint pour demander son titre de séjour : l'impossibilité de déposer sa demande le met en situation irrégulière et son éventuel parcours de formation professionnelle est entravé voire stoppé.

En dépit des relances, les préfectures se bornent généralement à renvoyer les personnes vers leur site Internet. L'attente est rendue invisible : après les files d'attente massives devant les portes des préfectures s'impose une attente individuelle et discrète.

En conséquence, le contentieux individuel devant les tribunaux administratifs pour obliger le préfet à délivrer un rdv a explosé. Malgré un taux de succès très important (plus de 70% des requêtes gagnées dans 6 tribunaux étudiés par les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances dans leur rapport du 26 mai 2021), les blocages persistent car les préfetures attribuent, sur injonction de justice, des rendez-vous parmi le stock disponible, sans augmenter les capacités d'accueil.

Les tribunaux administratifs sont dans certains départements devenus des pré guichets préfectoraux pour la prise de rendez-vous. Outre l'engorgement des TA, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances ont évalué le coût pour l'Etat de ces contentieux sur les 4 premiers mois de l'année 2021 à 1,5 millions d'euros invitant la DGEF « à investir dans les services étrangers des préfetures plutôt que dans des frais de justice ».

Les téléservices de dépôt de demandes de titre

Depuis le début de l'année 2020, des préfetures (Seine-Maritime, Pas-de-Calais, Calvados...) imposent de déposer certaines demandes en ligne, en saisissant les informations nécessaires et en scannant les pièces correspondantes (souvent via « demarches-simplifiees.fr », qui sert aussi pour des demandes de rdv). Des téléservices nationaux ont été créés pour le dépôt de demandes: en juin 2020 pour des [démarches dites « simples »](#) (récépissés, DCEM...); en octobre 2020 et mai 2021 pour les [demandes de carte de séjour « étudiant » et passeport-talent](#); en avril 2021 pour [certaines autorisations de travail](#). Des difficultés nouvelles émergent pour les personnes concernées :

- L'absence de moyens matériels pour procéder au dépôt de la demande (internet, outil de numérisation des documents, etc..)
- L'intelligibilité de la procédure du fait du manque d'information, du caractère abscons de l'information diffusée.
- L'impossibilité de finaliser la demande faute de pouvoir produire une pièce abusivement exigée (ex : le téléservice n'accepte que le passeport invalidant d'autres document attestant de l'identité et la nationalité de l'usager pourtant recevables selon la réglementation)
- L'absence de délivrance d'attestation valant droit au séjour durant plusieurs semaines voire mois après l'expiration du titre de séjour (nombreuses situations via le site « Démarches simplifiées »)

Cette dynamique entraîne un abandon supplémentaire des missions du service public : ce sont les personnes, les associations ou les professionnel·les du travail social qui accomplissent le travail complexe de saisie nécessaire à l'enregistrement de la demande. Il s'apparente à un report de mission de service public faisant peser sur ces acteurs une large responsabilité dans le dépôt de la demande.

La complexité liée à la procédure de demande de titre de séjour éprouvée par les acteurs associatifs et sociaux atteste de la complexité du droit des étrangers dont les règles et conditions peuvent être floues et truffées d'exceptions.

Aussi, l'orientation vers les acteurs de l'inclusion numérique délégataires de service public telles que les Maisons France Service par exemple ne constitue pas une véritable aide à l'accomplissement des démarches à moins que leurs intervenants soient bien formés à l'ensemble des procédures de demande de titre et soient affectés en nombre suffisant. La solution consistant à assigner des jeunes en service civique à la gestion de « points d'accueil numérique » dans les préfetures nous semble également insatisfaisante, pour les mêmes raisons.

[Suggestions de questions à poser au ministère de l'Intérieur :](#)

1) Afin d'évaluer l'impact de la dématérialisation des démarches administratives, demander à la DGEF de communiquer les chiffres sur le nombre de tentatives d'obtention d'un rdv (nombre de connexions au planning en ligne, nombre de formulaires de demandes de rdv envoyés et nombre de mails de demande de rdv...) les mettre en rapport avec le nombre de rdv alloués et de demandes de titre de séjour

instruites. En effet, comme le soulignent les rapporteurs spéciaux, « *Aucun indicateur public ne rend compte du délai de traitement complet des demandes de titres de séjour, c'est-à-dire du délai incluant l'attente entre le premier contact (ou la première tentative de contact) avec une préfecture et la décision, favorable ou défavorable, prise par l'autorité administrative à l'issue de la période d'instruction.* »

2) Interroger la DGEF sur la conformité des différents téléservices au regard de la réglementation applicable (alternatives proposées, déclaration préalable à la CNIL, acte réglementaire unique instaurant chaque téléservice...) et obtenir la transmission de l'ensemble des décisions instaurant des téléservices.

Nos revendications :

- **Les services préfectoraux doivent être dotés de moyens suffisants**, à même de répondre aux besoins de l'ensemble des personnes devant demander un titre de séjour.
- **La dématérialisation des démarches ne doit pas être imposée aux usagers et usagères**. Des modalités alternatives doivent toujours être proposées, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat et afin de garantir l'égalité d'accès au service public. La dématérialisation pourrait ainsi représenter un levier pour simplifier l'accès aux droits pour certaines personnes et dégager des moyens pour mieux accueillir celles qui le nécessitent.
- **Lorsque des rendez-vous sont nécessaires pour accéder aux démarches, ils doivent l'être dans des délais raisonnables**, permettant l'accès rapide aux droits et évitant les ruptures de droits pour les situations de renouvellement d'un titre de séjour.
- **Dans le cadre d'une demande de rdv, réduire au strict minimum (nom, prénom, catégorie de demande concernée) les informations personnelles nécessaires**. Ce, afin d'éviter de transformer les demandes de RDV en « pré-demande » de titre de séjour conduisant à trier, dès le stade de l'accès au guichet, les personnes admises à déposer une demande.
- **Lorsque le dépôt en ligne d'une demande est proposé**, les pièces nécessaires à la validation du formulaire doivent être limitées aux pièces réglementairement imposées. Lorsqu'une condition peut être justifiée par tous moyens, il doit être techniquement possible de charger n'importe quel document scanné permettant d'en justifier. Un récépissé doit pouvoir être immédiatement obtenu à l'issue du dépôt, comme le prévoit la réglementation pour tout dépôt de demande de titre de séjour.

Propositions de personnes ou structures à auditionner (en plus de La Cimade et du Secours Catholique):

- L'association des Avocats pour la Défense des droits des étrangers (Présidente Flor Tercero)
- Le Gisti (Présidente Vanina Rochiccioli)
- Le Syndicat des Avocats de France (Co-présidents de la commission droit des étrangers : Vincent Souty et Elena de Guérout d'Aublay)
- La Ligue des droits de l'Homme (Président Malik Salemkour)
- Le conseil national des barreaux (Présidente de la commission Libertés et droits de l'Homme : Laurence Roques)

Paris le 1er septembre 2021

Objet : Assemblée Nationale : commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France.

Audition de JRS France (MM. Guillaume Rossignol et Pierre Nicolas) du 21 juillet 2021 – Contribution écrite

A l'attention de M. Sébastien Nadot, Président et Mme Sonia Krimi, Rapporteure

JRS France agit depuis 12 ans auprès des personnes en demande d'asile et des réfugiés. Nous luttons contre leur isolement et leur exclusion sociale. Nous sommes présents dans une quarantaine de villes et de territoires en France.

Notre réseau d'hospitalité citoyenne JRS Welcome accueille chaque année pendant une durée de 6 à 9 mois, à raison de 4 à 6 semaines par famille, plusieurs centaines de demandeurs d'asile, non hébergés dans le dispositif national d'accueil. Près de 400.000 nuités ont ainsi été offertes depuis 12 ans.

Au-delà de ce programme, JRS France a développé plusieurs actions : notamment une école de français qui accueille chaque année une centaine d'élèves en demande d'asile et un programme d'accompagnement, d'information et d'orientation vers les formations ou la recherche d'emploi (environ 200 personnes accompagnées individuellement et collectivement/an).

JRS France est aussi engagé de longue date dans la recherche de voies structurelles d'amélioration. Notre dernier rapport publié en avril 2021 présente de façon détaillée nos constats et des propositions en vue d'améliorer l'accès à la formation et au travail des personnes exilées¹. Il se situe dans la continuité de nos précédents travaux et notamment nos recommandations pour une stratégie nationale d'intégration, publié en 2018 en amont de la Loi asile et migrations).

Nous présentons ci-après une synthèse de nos constats et recommandation sur l'accès au travail et aux formations professionnelles des demandeurs d'asile.

¹ Rapport « Bien accueillir les réfugiés et mieux les intégrer » - JRS France avril 2021.

Téléchargeable sous le lien <https://www.jrsfrance.org/wp-content/uploads/2021/04/Rapport-JRS-France-Bien-accueillir-les-re%CC%81fugie%CC%81s-et-mieux-les-inte%CC%81grer.pdf>

Accès au travail des demandeurs d'asile : constats et recommandations

La France est à la traîne et fait exception dans l'Union européenne

La quasi-totalité des États de l'Union européenne a mis en place, ces dernières années, des mesures visant à donner aux demandeurs d'asile (ou à certains d'entre eux) un accès effectif au travail, à l'apprentissage de la langue et aux formations.

Mais la France fait exception. Depuis une trentaine d'années, la France a pratiquement fermé l'accès des demandeurs d'asile à son marché du travail. Elle partage **la dernière place avec la Hongrie** pour l'accès effectif au marché du travail des demandeurs d'asile. Elle fait partie des 5 États (sur 23) qui leur refusent encore l'accès aux formations professionnelles et des 7 États (sur 23) qui n'ont pas de politique linguistique pour les demandeurs d'asile².

En matière d'accès aux formations professionnelles, le constat est identique : les demandeurs d'asile en France ne peuvent accéder aux formations professionnelles pendant la durée de leur procédure.

Dans le même temps, la France a également décidé de ne pas mettre en place de dispositif étatique d'apprentissage linguistique pour les demandeurs d'asile. Ainsi, aucun apprentissage du français n'est proposé par l'État aux demandeurs d'asile aussi longtemps qu'il n'a pas été statué favorablement sur leur demande de protection.

Cette « particularité » française doit être interrogée avec un regard critique.

- la position française respecte-t-elle les engagements européens et internationaux de la France ?
- quelles sont les raisons qui fondent cette politique ?
- quels sont les enjeux d'un accès précoce et effectif des demandeurs d'asile au travail (et aux formations) ?
- quelles sont les pistes concrètes d'actions et d'améliorations (réglementaires et législatives) ?

1/ Au plan juridique, la législation française ne respecte pas le droit européen et le droit international :

a) En 1991, la circulaire Cresson³ a mis fin à l'accès au travail des demandeurs d'asile. Auparavant, le récépissé de demande d'asile valait autorisation de travail et permettait de librement travailler. A partir de 1991, les demandeurs d'asile doivent obtenir une autorisation de travail préalable dont les conditions de délivrance rendent pratiquement impossible l'accès au marché du travail.

A compter de cette date, le sort des demandeurs d'asile est distingué de la quasi-totalité des autres étrangers en France (pour lesquels l'autorisation temporaire de séjour vaut autorisation de travail). Est ainsi appliqué aux demandeurs d'asile le même régime que celui des étrangers situés hors de France⁴. Les conditions d'entrée en France pour travailler avec le régime d'autorisations de travail est si restrictif qu'en 2018 le premier Ministre Édouard Philippe avait qualifié la procédure d' "osolète et draconienne" .

² Rapport « Bien accueillir les réfugiés et mieux les intégrer » - JRS France avril 2021.

³ Circulaire du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00000539042>.

⁴ L'Article R 431-14 du CESEDA énumère tous les récépissés des étrangers en France en attente de titre de séjour, qui valent autorisation de travail. Seuls les demandeurs d'asile (avec certains étrangers malades) n'y figurent pas.

En dépit des évolutions normatives récentes, notamment européennes⁵, qui enjoignent aux États de l'Union de garantir aux demandeurs d'asile un accès effectif au marché du travail au bout de six mois de présence sur le territoire, la position française n'a pas varié et s'est même durcie ces dernières années⁶.

b) La transposition en droit interne du droit européen n'a fait que restreindre d'avantage l'accès au travail des demandeurs d'asile :

- par rapport aux étrangers hors de France qui peuvent à tout moment obtenir des autorisations de travail, les demandeurs d'asile se retrouvent encore plus défavorisés puisque pendant les 6 premiers mois, ils n'ont pas le droit d'obtenir une quelconque autorisation de travail
- s'ils sont en recours devant la CNDA, bien que ce recours soit suspensif, les demandeurs d'asile ne peuvent plus faire déposer de demande d'autorisation de travail par un employeur, en raison d'une interprétation restrictive de la Directive européenne Accueil⁷.

c) Pour ces raisons, JRS France a engagé, avec une dizaine d'autres associations, une action contentieuse devant le Conseil d'Etat qui a rendu une décision le 15 juillet 2020⁸ laquelle conclut que les dispositions françaises ne sont pas incompatibles avec la Directive Accueil.

Cette décision est très critiquable notamment parce que le Conseil d'État n'a pas pris en compte la notion « d'effectivité » ou non de l'accès au marché du travail pour les demandeurs d'asile. Dès lors qu'un accès existe, en théorie, aussi étroit soit-il, la France respecterait ses engagements internationaux.

Ainsi, le rapporteur du gouvernement reconnaît lui-même dans ses écritures que « *la complexité réelle de la procédure, quand bien même elle pèse sur l'employeur, rejait sur la propension des acteurs économiques à embaucher des demandeurs d'asile, ce d'autant plus que les emplois sont souvent précaires ou saisonniers, de sorte que ces obstacles administratifs en deviennent encore plus réhibitoires.* »

d) La Convention de Genève reconnaît les demandeurs d'asile comme des réfugiés présumés qui doivent être accueillis et protégés. Or, au motif qu'une majorité des demandeurs d'asile sera statistiquement déboutée de sa demande de protection, la France les traite aujourd'hui, dans leur ensemble, sur les questions d'accès aux formations, au travail et à la langue, comme des déboutés en puissance. De fait, il n'y aucune politique d'intégration dès l'accueil avec l'autonomisation (formation, langue, travail) des demandeurs d'asile. Tous ces droits sont reportés à la date d'acquisition effective du statut.

L'absence d'accès effectif au travail des demandeurs d'asile est contraire au droit européen. Les décideurs politiques revendiquent clairement la nécessité de ne pas accorder l'accès au travail aux demandeurs d'asile sur la base de présupposés ancrés depuis de nombreuses années.

⁵ Directive Accueil 2003/9/CE puis 2013/33/UE
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:FR:PDF>

⁶ Pour une analyse détaillée de cette évolution, cf. Rapport JRS avril 2021 p 8 à 11.

⁷ La France fait désormais une interprétation (très) minoritaire de la Directive européenne « Accueil » en considérant qu'un demandeur d'asile, dont la demande est en cours d'appel devant la Cour Nationale du Droit d'Asile, ne peut plus bénéficier d'une autorisation de travail, s'il n'en bénéficiait pas déjà en première instance.

2/ Quels sont les principaux fondements de cette position française, qui fait exception dans l'Union européenne ?

La première raison, le plus souvent avancée par les décideurs politiques français, pour justifier du refus d'ouvrir aux demandeurs d'asile l'accès au travail et aux formations professionnelles, tient à la perspective d'un raccourcissement progressif de la durée de la procédure d'asile elle-même : plus la demande d'asile serait traitée dans un délai court, moins il y aurait d'enjeu à « retarder » l'acquisition de certains droits à l'issue de cette procédure.

A titre illustratif, c'est précisément cet argument qui a été mis en avant par la circulaire Cresson, il y a exactement 30 ans, pour justifier la modification des conditions d'accès au marché du travail des demandeurs d'asile : « *une demande d'asile reçoit désormais une réponse sous deux mois en moyenne et, en cas de recours, le délai total de traitement ne dépasse pas six mois. Dans un contexte où les demandes d'asile sont examinées dans des délais très courts, il est apparu désormais possible de revoir les conditions d'accès au marché du travail.* »

Or ce délai de deux mois n'a jamais été atteint. S'il y a lieu de se réjouir des moyens importants débloqués, particulièrement ces derniers mois, pour améliorer le traitement des dossiers devant l'OFPRA et la CNDA, force est de constater que depuis plusieurs dizaines d'années - pour des raisons diverses et largement indépendantes de la volonté de nos dirigeants (accroissement des conflits internationaux, catastrophes naturelles, réchauffement climatique, pandémie, ...) - les délais de procédure de la demande d'asile n'ont jamais pu être significativement réduits. Le délai moyen d'examen en première instance d'une demande d'asile devant l'OFPRA est - en 2020 - de 262 jours (soit plus de 8 mois). Si l'on y ajoute le délai devant la Cour Nationale du Droit d'asile, la durée effective pendant laquelle les demandeurs d'asile sont en procédure excède le plus souvent une année. **Pourtant, la politique d'accès au travail des demandeurs d'asile n'a pas été révisée.**

La lucidité commande de reconnaître que les délais de procédure ne pourront, dans un délai proche et de façon durable, être ramenés à la durée « très courte » visée dans la circulaire et qui justifiait la fermeture de l'accès au marché du travail⁹.

Dès lors, il serait plus cohérent et plus conforme au droit international d'appliquer le principe selon lequel le récépissé de demande d'asile vaut autorisation de travail à partir de six mois (à charge pour l'Etat de mettre en place les moyens permettant - comme il l'indique vouloir le faire depuis si longtemps - de faire en sorte que les procédures n'excèdent pas six mois).

La seconde raison pour justifier du refus d'ouvrir aux demandeurs d'asile l'accès au travail et aux formations professionnelles tient à la crainte de « l'ancrage » en France pour les personnes qui seront ensuite déboutées du droit d'asile et qui n'ont pas vocation à rester durablement sur le territoire français.

Constat étant fait que plus de la moitié des demandes d'asile déposées en France sont rejetées, l'argument s'appuie sur le postulat que l'accès à une formation ou un emploi (comme l'apprentissage du français d'ailleurs) rendrait plus difficile le retour au pays des personnes à qui la France n'accordera pas sa protection. Les personnes exilées à qui l'on permettrait d'accéder à une vie sociale (par l'accès à la langue, au travail, à un logement décent...) deviendraient ainsi moins facilement expulsables.

A l'inverse, maintenir les personnes dans un état de précarité permettrait plus facilement de les éloigner du territoire si elle n'ont pas vocation à y rester.

Or l'observation sur le terrain conduit aux constats suivants :

- limiter les droits des demandeurs d'asile ne facilite en rien leur départ (volontaire ou forcé) de France le jour où ils seront déboutés du droit d'asile. L'absence de perspectives n'est pas un moteur du retour au pays. Preuve en est : la France est l'un des pays qui a la politique la plus restrictive en matière d'accès

⁹ Cela ne semble d'ailleurs pas souhaitable, dès lors que la contrepartie d'un raccourcissement des délais serait un affaiblissement des garanties procédurales nécessaires au fonctionnement d'une bonne justice dans un Etat de droit.

à la langue et au travail en Europe et l'un des pays dont les politiques de retour (volontaire ou forcé) sont les moins suivies.

- C'est bien davantage la capacité pour les personnes de pouvoir valoriser un bagage supplémentaire à celui avec lequel elles sont arrivées (ou la possibilité de pouvoir ultérieurement revenir en France après un retour au pays d'origine) qui peuvent faciliter le retour dans le pays d'origine, lorsque les conditions le permettent par ailleurs.

La troisième raison encore avancée par certains est celle de « l'appel d'air » : plus les conditions d'accueil en France seraient « favorables » (possibilité de travailler et de se former notamment), plus cela inciterait les personnes à migrer en France.

Aucune étude sérieuse n'a démontré que l'accès (ou non) à l'apprentissage du français, à la formation professionnelle et/ou à un emploi a une incidence significative sur le nombre de personnes qui déposent chaque année une demande d'asile en France.

Des travaux de recherche les plus sérieux confirment, en revanche, que les principaux moteurs de départ et de migration sont :

- i) la situation du pays de départ des personnes exilées (guerre, conflits, famine, sécheresse, pauvreté...) et
- ii) des facteurs individuels non liés à la situation plus ou moins favorable des pays d'accueil

Des travaux de recherche les plus sérieux confirment, également, les effets négatifs d'une fermeture de l'accès à la langue, aux formations et au travail.

3/ Les enjeux d'un accès précoce au travail pour les demandeurs d'asile

a) L'accès précoce au marché du travail est crucial pour la future intégration

Nous constatons sur le terrain les conséquences négatives d'une politique publique qui restreint voire rend impossible l'accès des demandeurs d'asile aux formations et au travail. Ces constats sont corroborés par de nombreuses études et rapports (cf. études de l'OCDE et études mentionnées dans le rapport de l'Assemblée Nationale de 2020 sur l'intégration professionnelle des réfugiés – Rapport JRS 2021 p 12).

L'accès précoce au travail est essentiel pour la future intégration,. L'inactivité à laquelle sont confrontés les demandeurs d'asile désireux de se former et de travailler et qui se voient refuser ce droit est préjudiciable à leur santé et à leurs conditions de vie ; elle rend beaucoup plus difficile l'accès ultérieur au marché du travail (ou le maintien pérenne ultérieur dans l'emploi) et à l'autonomie,

L'exclusion de toute activité professionnelle (associée à une absence d'accès à l'apprentissage de la langue faute de politique linguistique dès la demande d'asile) conduit à une exclusion de l'interaction dans la société d'accueil. La dépendance exclusive « forcée » aux aides sociales alimente une réaction hostile des sociétés d'accueil.

b) Un enjeu de dignité

Le montant mensuel de l'allocation pour demande d'asile (ADA) est de 204€ pour une personne seule logée dans le dispositif national d'accueil (430€ pour une personne non logée dans le dispositif national d'accueil).

Ces montants sont très inférieurs au RSA (565,34€ au 1^{er} avril 2021) qui a pourtant pour objet « *d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté.* »¹⁰, étant précisé que le RSA est complété par des allocations (familiales, logement etc.) auxquelles les demandeurs d'asile n'ont pas droit.

¹⁰ Art. 1 de la Loi n°20081249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA en réformant les politiques d'insertion.

La situation est encore plus préoccupante pour les nombreux demandeurs d'asile qui ne perçoivent pas l'ADA (près de 28.000 en mai 2020 selon les chiffres de l'OFII). Dans sa décision n°2020-150 le Défenseur des droits souligne d'ailleurs les graves défaillances dans la perception de l'ADA que ce soit au titre des délais de perception que des procédures de retrait des conditions matérielles d'accueil.

Dans ce contexte, prolonger l'état de précarité des demandeurs d'asile en les empêchant de travailler est contraire à la dignité de la personne.

La France a été condamnée par la CEDH dans un arrêt du 2 juillet 2020 pour « *les conditions d'existence inhumaines et dégradantes de demandeurs d'asile vivant à la rue* » et conclu qu'il appartient au premier chef à l'Etat en cause « *de choisir les moyens à utiliser dans son ordre juridique interne pour s'acquitter de son obligation au regard de l'article 46 de la convention.* »

L'accès effectif au marché du travail est un des moyens de s'acquitter de cette obligation.

4/ Recommandations concrètes :

a) Modifications législatives :

- **appliquer le régime actuel de demande d'autorisation de travail aux demandeurs d'asile dès le dépôt de leur demande d'asile et pendant les six premiers mois de leur procédure**
(NB : actuellement : interdiction absolue de travailler, aucune demande d'autorisation n'est possible)

Modification des Article L 554-1 du CESEDA et Art. R 5221-14 du Code du travail

- **autoriser les demandeurs d'asile à travailler librement au bout de six mois de procédure** : le récépissé de demande d'asile valant autorisation de travail à compter du septième mois suivant la demande d'asile, et ce que les demandeurs d'asile soient en procédure devant l'OFPPRA ou en recours devant la Cour Nationale du droit d'asile.

Modification de l'article L 554-1 CESEDA et R5221-2 ou R5221-3 du Code du travail

compte-tenu de la jurisprudence du Conseil d'Etat (et à défaut de circulaire clarifiant l'interprétation du texte en vigueur – art L 554-1 CESEDA) : autoriser les demandeurs d'asile à travailler librement lorsqu'ils sont en recours devant la Cour Nationale du droit d'asile - Modification de l'article L 554-1 CESEDA

- **autoriser les demandeurs d'asile à cumuler partiellement l'allocation pour demande d'asile (ADA) avec un revenu d'activité en s'inspirant des règles autorisant le cumul partiel d'un revenu d'activité avec le RSA.** (Art. L 553-2 et D 553-4 CESEDA)

b) Clarification du pouvoir réglementaire (circulaire) / réponse ministérielle :

Immédiatement et sans attendre une modification législative :

- **Obtenir la confirmation écrite que les demandeurs d'asile sont autorisés à effectuer des périodes d'observation, à faire des stages en entreprise ou dans des centres de formation** (stage découverte, stage d'évaluation de compétences, etc.). (DGEF au Ministère de l'intérieur // Ministère du travail et de la formation professionnelle)

Permettre à Pôle emploi de signer des conventions de type PMSMP (Période de Mise en Situation en Milieu Professionnel) pour des demandeurs d'asile.

Les expériences de ce types sont essentielles pour permettre aux demandeurs d'asile de découvrir des métiers ou confirmer la connaissance qu'ils ont du monde du travail, confirmer des choix d'orientation

futurs, préparer une reprise de formation professionnelle... Ils sont un outil essentiel de l'insertion professionnelle.

- **Admettre les autorisations de travail pour les demandeurs d'asile en procédure devant la CNDA et disposant d'une autorisation provisoire de séjour** (DGEF au Ministère de l'intérieur // Ministère du travail et de la formation professionnelle)
- Renouveler le récépissé de demande d'asile au bout de six mois pour porter la mention « autorisé à travailler »

Document de travail destiné à la Commission d'enquête parlementaire sur les migrations

*Document élaboré par cinq associations constituant le collectif "Le Français pour tous" :
Fédération des Centres Sociaux et socioculturels de France (FCSF), Germae,
RADyA , Cimade, Secours Catholique - Caritas France,
juin 2021*



Le Français pour Tous - <http://lefrancaispourtous.fr/>

Démarche inter-associative regroupant des associations du champ social et de l'apprentissage du français

L'accès à la formation linguistique

Depuis 2016, plusieurs grands réseaux associatifs se sont regroupés en collectif [Le Français pour tous](http://lefrancaispourtous.fr/). (La Fédération des centres sociaux, le réseau Radya, le Secours-Catholique, la Cimade, le Germae) partageant le constat que réformer la politique linguistique est devenu une urgence. Ce collectif est soutenu par [plus 400 structures de proximité](#) sur tout le territoire. Tous sont convaincus que partager une même langue fait partie des **enjeux majeurs du « vivre-ensemble »**. L'apprentissage du français permet le dialogue et la compréhension mutuelle mais aussi la lutte contre l'exclusion par la langue et le droit à chacun de s'exprimer librement ; enfin il favorise l'accès aux droits et à la citoyenneté.

La maîtrise de la langue française est un élément essentiel pour permettre aux personnes étrangères d'être actives et autonomes dans tous les aspects de la vie sociale et professionnelle. Nous sommes convaincus que **les conditions de vie quotidienne sont fortement impactées par le niveau de maîtrise du français** de chacun des migrants. Avoir accès à la bonne information, être en capacité de solliciter institutions et intervenants sociaux localement, connaître ses droits et ses devoirs et ceux de sa famille, etc. sont des capacités intrinsèquement dépendantes de son niveau de maîtrise de la langue et de la culture d'accueil.

Or, en matière de soutien à la maîtrise de la langue, les politiques publiques connaissent diverses lacunes dont il serait utile d'analyser les conséquences, dans la suite des travaux parlementaires déjà menés sur le sujet :

- la **concentration de l'offre de formation de l'État pour un public vers un unique public cible** : les personnes étrangères vivant régulièrement en France depuis moins de cinq ans. Ces dispositifs « en silo » excluent de fait une population nombreuse, vivant en France depuis des années (des femmes et mères de famille notamment), ou à l'inverse des personnes en attente de statut stable mais qui, pour autant, sont gênées dans leur vie quotidienne par une maîtrise insuffisante de la langue. Par ailleurs, le ciblage des formations sur des publics précis (femmes, BPI, primo-arrivant, professionnelle principalement) ne tient pas suffisamment compte des conditions de vie des personnes qui souhaitent apprendre le français. L'âge, la disponibilité, la situation familiale, les parcours de migrations, la précarité sociale, la santé sont autant d'éléments qui viennent influencer sur l'apprentissage et qui demandent à être pris en compte dans l'offre de formations.

- **l'éparpillement des acteurs et des dispositifs qui rendent difficile la mise en œuvre de parcours individuels cohérents.** Actuellement les personnes qui ont le droit d'accéder à des formations linguistiques passent de dispositifs en dispositifs (CIR, ASL, formations linguistiques à visée professionnelle, OEPRE, dispositifs Compétences Clés des Conseils régionaux lorsqu'ils existent...), de prescripteurs en prescripteurs (OFII, Pôle Emploi, travailleurs sociaux suivis de RSA, CCAS-CIAS, mairies, associations...) ce qui a pour conséquence pour les personnes d'avoir des parcours hachés, de les décourager voire de les faire renoncer à entrer en formation ou à les poursuivre.
- L'insuffisante articulation entre les différents acteurs, le **manque (ou les trop rares exemples) de coordination locale** et une stratégie de développement très largement descendante (top-down) ont pour conséquence un **manque de complémentarité de ces formations**, et un défaut de construction collective de parcours adaptés aux territoires et à leurs spécificités.

Parmi les acteurs des formations linguistiques, les associations de proximité - dont un grand nombre est signataire du manifeste "Le Français pour Tous" – **sont un maillon essentiel.** Implantées au cœur des quartiers et territoires, elles sont en lien permanent avec les habitants et l'ensemble des partenaires locaux. Elles travaillent depuis des années à développer pédagogies et stratégies visant à accompagner les personnes vers la découverte plus la prise d'autonomie au sein des *espaces sociaux et culturels* dans lesquels ils vivent. Elles favorisent l'accueil, le lien social et la citoyenneté. Elles sont bien plus qu'une « soupape bénévole » palliant les manques de places et de financements des formations linguistiques des opérateurs de l'OFII et des organismes de formations. Elles sont un accélérateur d'apprentissage linguistique et un facteur puissant d'intégration. Cette intégration passe par une prise en compte globale et adaptée de chacun des apprenants, vus comme des ressources, forts de leurs histoires et de leurs savoir-faire. L'intégration passe aussi par la dynamique citoyenne portée par des dizaines de milliers de bénévoles dans tous les territoires, dynamique qui construit et renforce une compréhension mutuelle, au-delà des préjugés et des idées toutes faites. Mais ce maillon essentiel que sont les associations de proximité est souvent dévalorisé.

- Cette dévalorisation s'exprime par un **soutien financier de plus en plus assujéti à des objectifs d'insertion professionnelle**, délaissant les actions de proximité visant l'autonomie et l'insertion locale des étrangers. Or les personnes d'origine étrangère ont besoin de « maîtriser la langue » autant que de maîtriser les « espaces sociaux » (école, culture, environnement professionnel, etc...) qu'elles rencontrent. Elles expriment le besoin d'être autonomes dans TOUS ces aspects de la vie ce qui nécessite du temps et un contact direct (« socialisant ») avec ces lieux et espaces de vie.
- Cela s'exprime aussi par un **soutien financier précaire et de plus en plus concurrentiel** (Appel à projets annuels, appels d'offres concurrentiels...), qui ne laisse pas de visibilité et met en péril ces petites structures associatives de proximité. Le tissu associatif nécessite un soutien financier pérenne à la mesure des besoins rencontrés sur les territoires. Cela permet de maintenir des actions pédagogiques de qualité, dans la durée. Ces financements devraient se penser dans un cadre partenarial, non concurrentiel et pluriannuel.

Plusieurs sujets et problématiques seraient à investiguer :

➤ **Interroger des structures mandatées pour l'accueil (HUDA, CADA, etc.) et de leurs partenaires pour :**

- qualifier le besoin de soutien à l'apprentissage du français en amont de l'obtention du statut de réfugié
- mesurer les conséquences positives d'un tel accompagnement en amont (parcours de demande d'asile) et en aval (parcours d'intégration « CIR »)

Pour rappel : l'État, dans le cadre de ses missions d'accueil des demandeurs d'asile, ne financent plus depuis plusieurs années l'effort d'accompagnement à l'apprentissage de la langue qui était dédiés notamment aux CADA et aux associations locales partenaires. De fait, les acteurs locaux doivent trouver des solutions de réponses formatives reposant quasi-exclusivement sur du bénévolat ou sur des lignes budgétaires locales (municipalités, Politique de la ville).

- Quels sont les moyens réels accordés aux structures d'accueil pour faciliter un premier apprentissage de la langue ?
- Quels bénéfices tirent-elles d'un partenariat local avec les structures de proximité pour faciliter un premier contact avec la société d'accueil ?
- Pourquoi les demandeurs d'asile ne peuvent pas accéder aux dispositifs de formation linguistique agréés alors qu'ils sont souvent disponibles et demandeurs ?

Interlocuteurs : OFII – ministère de l'Intérieur : DIAN (Direction Intégration accès à la Nationalité) – Direction de l'asile

➤ **Qualifier les réussites et les limites de la politique de formation linguistique ciblée et contrainte menée dans le cadre du CIR (Contrat d'Intégration Républicaine).**

Si un effort budgétaire important a été fait ces dernières années, il s'est quasi exclusivement concentré sur le dispositif CIR engendrant une augmentation du nombre d'heures de formation disponibles par stagiaire. Peu de recherches d'impact qualitatif auprès des participant-e-s et des partenaires ont été menées alors que des témoignages de frustrations émanent régulièrement de diagnostics locaux (groupe très nombreux, stages très intensifs, pas de rémunération engendra une faible motivation et des difficultés à maintenir en formation, etc.)

- Quels sont les résultats et les taux de réussite des participant-e-s aux dispositifs de formation ?
- Quel est l'autonomie réel d'un étranger lorsqu'il atteint un niveau A1 demandé dans le cadre du CIR ?
- Quels critères autres que le niveau de langue et l'insertion professionnelle permettent de juger d'une « bonne intégration » pour les migrants ?
- Il est souvent remarqué que des personnes perdent parfois leur niveau de langue acquis faute de pouvoir continuer à utiliser la langue de façon quotidienne. Une fois le parcours de formation « obligatoire » terminé, quelles sont les solutions de continuité de l'apprentissage et de maintien dans une dynamique de communication ?
- De nombreuses personnes ayant signé leur CIR depuis plus de 5 ans ne peuvent plus avoir accès à des actions financées dans le cadre de la politique d'intégration. Est-il trop tard pour apprendre le français ?

- Demander la maîtrise de l'écrit à un niveau B1 pour accéder à la nationalité, pour des personnes n'ayant parfois jamais été scolarisés ou n'ayant eu accès à qu'à une centaine d'heures de formation linguistiques, n'est-ce pas une injonction discriminatoire lorsqu'il est avéré que près de 7% de la population française est en situation d'illettrisme (soit un niveau inférieur à l'écrit B1) ?
- Est-il réellement possible pour l'ensemble des personnes concernées de passer d'un niveau A2 à un niveau B1 en 50h de formation intensive ?

Interlocuteurs : OFII – DIAN

➤ **Questionner l'impact sociétal du faible niveau de maîtrise de la langue dans les quartiers et territoires touchés par la pauvreté.**

- Quels constats et quelles expérimentations sont menées dans les contrats de ville notamment ?
- Est-ce bien le rôle des politiques dédiées aux quartiers prioritaires d'assumer le soutien à l'apprentissage linguistique ?
- Quelles marges de manœuvre budgétaires ont réellement les signataires des contrats de ville ?

Interlocuteurs : Ministère de la cohésion des territoires – ANCT – Réseau National des centres ressources Pol de la Ville

Pour aller plus loin :

Personnes ressources du collectif le Français pour Tous

- Blandine Forzy RADyA, directrice et spécialiste de l'apprentissage de langue en contexte d'intégration (Ateliers Socio-Linguistique)
- Xavier Thiollet, chargé de mission CORAPLIS Nouvelle Aquitaine
- Tarik Touharia, Président de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France
- Patrice Demiville, Président du GERMAE
- Hélène Ceccato, chargée de mission nationale apprentissage du français, Secours Catholique
- Marianne Bel, chargée de projet apprentissage du français, la Cimade

Quelques références d'ouvrages et/ou de chercheurs sur la problématique :

Eric Mercier : <https://theconversation-com.cdn.ampproject.org/c/s/theconversation.com/amp/migrants-et-langue-du-pays-daccueil-les-risques-de-transformer-un-droit-en-devoir-155151>

Mhamed Djeriouat : l'intégration par la langue <https://www.decitre.fr/livres/l-integration-par-la-langue-9782343225807.html>

Coralie Pradeau : politiques linguistiques d'immigration et didactique du français <https://dylis.univ-rouen.fr/cv/pradeau-coraline>

Quelques suggestions de visites et de rencontres

- Toit du Monde et projet INFOLANG à Poitiers
Association agréée Centre Social spécialisée dans l'accueil des étrangers sur le territoire poitevin. Infolang est un projet local multipartenarial visant l'accueil et l'orientation des toute

*personnes en recherche de formation et d'accompagnement vers une plus grande autonomie
en français*

- *Association Mot à Mot à Marseille*
- *Germae Paris 19*
- *Aires 10 Paris 14*

Contribution de l'UNRWA

Un financement adéquat, suffisant et durable de l'UNRWA soutient la résilience des réfugiés palestiniens.

La question des mouvements de réfugiés à grande échelle à travers le monde est devenue une priorité pour la communauté internationale ces dernières années. Offrir aux réfugiés de meilleures opportunités de vie, une sécurité, une dignité et plus d'autonomie - tout en soutenant les pays d'accueil - fait partie des objectifs poursuivis lors de l'adoption, en 2018, d'un Pacte mondial sur les réfugiés (*Global Compact on Refugees* - GCR).

L'UNRWA fournit des services de base essentiels aux réfugiés de Palestine, similaires à ceux des gouvernements. L'éducation en est un bon exemple : avec plus d'un demi-million d'élèves dans ses 700 écoles à travers le Moyen-Orient, l'UNRWA gère un système éducatif parallèle, reconnu et loué pour la qualité de son enseignement. Les étudiants de l'UNRWA, dont le niveau surpasse souvent celui de leurs pairs des écoles publiques, suivent les cursus nationaux afin de leur permettre de poursuivre leurs études supérieures là où ils résident.

Les services de santé primaire de l'UNRWA dispensés dans ses 140 cliniques s'harmonisent avec les approches de santé publique des pays d'accueil (par exemple en termes de vaccination, etc.). L'Agence assiste aussi les plus pauvres à travers ses programmes d'urgence et de réduction de la pauvreté. La grande majorité des 28 000 employés locaux de l'UNRWA sont eux-mêmes des réfugiés, qui servent leur propre communauté en tant qu'enseignants, médecins, infirmiers, conseillers, employés et ouvriers de l'assainissement.

A travers ses programmes de développement et de création d'emplois, et l'assistance humanitaire qu'elle fournit, l'UNRWA donne aux réfugiés les moyens d'être des membres productifs de leur société. La capacité de l'UNRWA à réagir et à s'adapter rapidement aux crises, défis et besoins émergents, fait de l'Agence l'incarnation du triple nexus humanitaire-développement-paix. En investissant dans la jeunesse, en promouvant l'égalité des sexes, en œuvrant pour l'amélioration de la vie des réfugiés palestiniens, l'UNRWA est un point d'ancrage et une source d'espoir pour cette communauté.

Le soutien de l'UNRWA à ce groupe vulnérable contribue également grandement à la stabilité au Moyen-Orient, évitant que la détresse des réfugiés palestiniens ne vienne semer des troubles et aggraver la situation dans une région déjà instable. L'agence favorise également la résilience des réfugiés sur place. L'UNRWA observe que le déplacement se produit sur fond de désillusion généralisée quant aux perspectives d'un processus de paix et une crainte de coupures dans ses services, ce qui augmente le sentiment d'incertitude et de désespoir parmi les réfugiés palestiniens. Alors que l'UNRWA a fait face à des crises financières répétées au cours des dernières années, la confiance des réfugiés de Palestine dans l'UNRWA et la communauté internationale s'érode lentement. Si la communauté internationale ne remédie pas rapidement à cette situation, davantage de réfugiés palestiniens entreprendront probablement le voyage risqué à travers la Méditerranée.

Un financement suffisant, prévisible et durable – comme souligné par le GCR – est donc nécessaire pour permettre à l'UNRWA de continuer à remplir son rôle important au Proche-Orient. Ceci est particulièrement pertinent car l'Agence doit faire face aux besoins grandissants émanant de la croissance démographique et de la multiplication des conflits et des crises au Moyen-Orient, en notant par ailleurs que lors de ces périodes difficiles, de plus en plus de réfugiés de Palestine se tournent vers l'UNRWA pour obtenir de l'aide. L'écart entre les besoins croissants des réfugiés palestiniens et les ressources mises à disposition pour y répondre est un facteur de préoccupation important et récurrent pour la mise en œuvre des opérations de l'UNRWA. Dans le paysage actuel du développement et de l'aide humanitaire, le soutien à l'UNRWA reste un symbole d'adhésion au multilatéralisme et à la solidarité internationale. Avec un soutien adéquat, l'UNRWA continuera de promouvoir la résilience des

réfugiés palestiniens vivant au Proche-Orient, dans l'attente d'une solution juste et durable à leur sort, conformément aux résolutions de l'ONU.

"Nous apprécions le rôle indispensable de l'UNRWA dans la fourniture d'une assistance humanitaire et de services essentiels aux réfugiés palestiniens, conformément à son mandat des Nations Unies. Nous appelons la communauté internationale à honorer ses engagements envers l'UNRWA, aidant ainsi l'Office à surmonter le grave déficit financier actuel".

Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères d'Égypte, de France, d'Allemagne et de Jordanie lors de la réunion à Paris sur le processus de paix au Moyen-Orient, le 11 avril 2021

Contexte humanitaire en Méditerranée centrale : Faits et chiffres

SOS MEDITERRANEE est une organisation maritime européenne qui se consacre à la recherche et au sauvetage civil en Méditerranée centrale avec son navire affrété, l'Ocean Viking. Nos missions sont de sauver des vies en mer, de protéger et de soigner les personnes rescapées à bord et de témoigner de la situation en Méditerranée centrale.

SOS MEDITERRANEE opère ses activités dans le strict respect du droit maritime et du droit international (cf **Annexe 1 – Brochure de présentation du cadre légal de notre intervention**).

Les informations présentes dans ce document visent à mettre en lumière des faits et des chiffres sur la situation en Méditerranée Centrale. Notre but est de démontrer l'urgence de la situation, de rendre compte des besoins humanitaires mais aussi de proposer des actions pour que cesse la tragédie qui se déroule aux portes de l'Europe. En effet, dans le cadre de ses opérations, SOS MEDITERRANEE est témoin au quotidien des terribles conséquences des politiques européennes sur la situation des personnes secourues en mer.

I. La situation en Libye

La Libye est un pays de destination et de transit des migrations depuis des décennies. Avant la révolution de 2011, sous le régime de Mouammar Kadhafi, de nombreux secteurs (travaux de construction, services médicaux - infirmiers, paramédicaux, etc.) faisaient déjà appel à des travailleurs étrangers. On comptait 2 millions de travailleurs étrangers avant cette crise de 2011. Néanmoins, située sur la côte nord du continent Africain, le pays se trouve sur l'une des principales routes migratoires vers l'Europe. Le régime avait ainsi passé des accords avec les gouvernements européens pour limiter les flux migratoires. La migration était un argument de poids dans ses négociations et ses relations avec l'Europe.

La chute du régime en 2011 et la reprise des hostilités en 2014 ont entraîné une instabilité politique et la perte de contrôle d'une partie des frontières du gouvernement central libyen. Dans le même temps, les opérations internationales de trafic et de contrebande ont augmenté de façon spectaculaire dans le pays et ont gravement affecté la situation de la population migrante. Outre leur accès limité aux ressources économiques, aux services de base (tels que les soins de santé) et au logement, les migrants font l'objet de **discriminations et de graves violations de leurs droits fondamentaux**. Ils sont notamment sujet à la détention arbitraire et indéfinie dans des conditions inhumaines, et à la torture¹ (cf **Annexe 2 - Extraits de témoignages de rescapés recueillis à bord de l'Ocean Viking**²).

¹ Human Rights Watch, "No Escape From Hell, EU Policies contribute to abuse of migrants in Libya", <https://www.hrw.org/fr/news/2019/01/21/libye-des-conditions-de-detention-abjectes-pour-les-migrants-et-demandeurs-dasile>, Janvier 2019

² Également disponibles sur le site de SOS MEDITERRANEE, <https://www.sosmediterranee.fr/journal-de-bord>

C'est dans ce contexte que le pays est devenu un passage privilégié pour le trafic et les migrations vers l'Europe. Toutefois, il est important de noter que la part de migrants dont le but initial est de rejoindre l'Europe demeure faible et que le nombre de traversées reste limité au regard de la population migrante totale dans le pays³.

Selon l'OIM⁴, près de 600 000 migrants se trouvent actuellement en Libye, dont 6,374 personnes détenues⁵ par les autorités libyennes.

Début octobre 2021, le rapport publié par la mission d'enquête nommée par le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies⁶, exposait une situation critique généralisée en matière de droits de l'homme dans le pays. Concernant la situation des migrants, le rapport met en lumière un schéma organisé et systématique de refoulement en Méditerranée vers la Libye, comprenant l'interception des embarcations qui tentent la traversée par les garde-côtes libyens, suivi de la mise en détention des personnes interceptées. D'après les observations de la mission, l'absence d'obligation de rendre des comptes pour les abus commis à l'encontre des migrants témoigne d'une politique étatique encourageant l'extorsion des migrants, et la soumission à la violence en détention. Ainsi, **la Mission considère que les actes susmentionnés, sur terre et en mer, peuvent être assimilés à des crimes contre l'humanité**, en précisant que cette constatation n'exclut pas la responsabilité potentielle d'États tiers. Ce dernier point nécessiterait des investigations supplémentaires afin d'établir le rôle de toutes les personnes impliquées dans ces crimes.

Ce sont ces raisons cumulées qui poussent les gens à entreprendre la traversée mortelle de la Méditerranée, qu'il y ait ou non des moyens de sauvetage en mer.

Dans ce contexte, mais également tel qu'énoncé par le UNHCR⁷ (Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés), **la Libye ne peut pas être considérée comme un « port sûr »** tel que défini par les conventions maritimes⁸. Le pays n'est pas non plus en mesure de gérer les défis migratoires sur et au large de ses côtes. Or, **et malgré cela, les politiques européennes actuelles en matière de migration ont pour objectif de renforcer les capacités des autorités maritimes libyennes afin qu'elles soient en mesure d'assurer un meilleur contrôle des mouvements depuis leurs côtes et puissent les intercepter.**

³ Nombre total de migrants, réfugiés et demandeurs d'asile en Libye : 597 611 (OIM, juin 2021), contre 80 680 tentatives de traversées en 2021 (OIM, octobre 2021) - A noter qu'une même personne peut tenter la traversée à plusieurs reprises. Certaines personnes dont les témoignages ont été recueillis à bord de l'Ocean Viking ont rapporté avoir tenté la traversée jusqu'à 6 fois.

⁴ IOM DTM, Libya Migrant Report Round 37, May - June 2021

⁵ UNHCR Update Libya, 29 octobre 2021 – Note : Ces chiffres peuvent sous-estimer le nombre total de migrants détenus en Libye puisqu'ils ne correspondent qu'à ceux des centres de détentions légaux, sous la responsabilité des autorités libyennes, et ne prennent pas en compte les centres de détentions illégaux tenus par des milices ou trafiquants dans des endroits plus reculés et difficiles d'accès.

⁶ Human Rights Council, [Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya](#), octobre 2021

⁷ UNHCR, [UNHCR Position on the Designations of Libya as a Safe Third Country and as a Place of Safety for the Purpose of Disembarkation Following Rescue at Sea](#), septembre 2020

⁸ Selon la résolution MSC.167 (78) adoptée par le Comité de la sécurité maritime (MSC) en 2004, un lieu sûr est « un endroit où les opérations de sauvetage sont considérées comme terminées ». C'est également un lieu « où la sécurité de la vie des survivants n'est plus menacée », « où leurs besoins humains fondamentaux (tels que nourriture, abri et besoins médicaux) peuvent être satisfaits », et « à partir duquel des dispositions peuvent être prises pour le transport des survivants vers leur destination suivante ou finale ».

II. La situation en Méditerranée centrale

SOS MEDITERRANEE constate qu'il y a actuellement une absence alarmante de coordination efficace dans la zone SAR (*search and rescue*⁹) libyenne, et un manque préoccupant de moyens pour répondre aux besoins humanitaires en Méditerranée centrale.

Chiffres clés en Méditerranée centrale

À ce jour, et pour l'année 2021 seulement¹⁰:

- **1 225 personnes mortes ou disparues** (pour celles reportées seulement) – Ce chiffre s'élève à un total de 22 842 personnes pour l'ensemble de la Méditerranée depuis 2014.
- 39 694 interceptions par les gardes côtes libyens conduisant à des retours forcés en Libye, en contradiction avec le droit international, la Libye n'étant pas un lieu sûr.
- **80 680 tentatives de traversées.**
- 46 793¹¹ personnes arrivées sur les côtes européennes, dont 6 604¹² secourues par les ONG.

Manque de coordination des activités SAR en Méditerranée centrale

○ Observations

Les autorités libyennes ont reçu officiellement la responsabilité de coordonner les activités SAR au large des côtes libyennes depuis juin 2018. Cependant, la Libye est actuellement un État défaillant qui fait l'objet d'un processus de résolution de conflit accompagné par la communauté internationale.

À ce jour, les autorités libyennes ne sont pas en mesure de coordonner efficacement la zone SAR au large de leurs côtes dans l'esprit du droit maritime et international. En effet, dans le strict respect du droit maritime, SOS MEDITERRANEE informe systématiquement le centre de coordination des secours de Tripoli mais ne reçoit généralement pas d'instructions de sa part. Ainsi, lorsque des cas de détresse sont rapportés, les bateaux présents dans la zone n'en sont pas informés par les autorités. En outre, lorsque l'information est portée à leur connaissance par d'autres canaux, leur intervention n'est pas coordonnée.

En avril 2021, SOS MEDITERRANEE a été le témoin direct des conséquences du naufrage d'une embarcation transportant plus de cent personnes. Ce jour-là, l'Ocean Viking, ainsi que trois navires marchands détournés par une alerte transmise par un avion de Frontex, sont arrivés trop tard et n'ont pu que constater les conséquences du naufrage (cf. **Annexe 3 – Etude de cas - Naufrage d'une embarcation en détresse au large des côtes libyennes le 22 avril 2021**).

Par ailleurs, un sauvetage n'est conclu que lorsque les personnes sont débarquées dans un lieu sûr. Ainsi, la coordination des sauvetages est étroitement liée avec la désignation d'un lieu sûr de débarquement. Or, tel que mentionné précédemment, **les autorités libyennes ne peuvent à ce jour pas désigner de port sûr sur leurs côtes**. Ainsi, selon les obligations internationales, ce sont les

⁹ SAR : Recherche et sauvetage

¹⁰ IOM, Missing Migrants Project, <https://missingmigrants.iom.int/>, dernière mise à jour août 2021

¹¹ UNHCR, Europe situations : data and trends - arrivals and displaced populations, septembre 2021

¹² Dernières données connues des ONG, 31 octobre 2021

autorités des Etats côtiers les plus proches et les plus aptes à prendre le relais qui devraient assurer ces responsabilités.

Depuis 2018, les navires civils effectuant des sauvetages en mer sont contraints d'attendre plusieurs jours – voire semaines dans certains cas – qu'un port de débarquement leur soit indiqué par les autorités maritimes italiennes, Malte répondant systématiquement par la négative, ou par une absence de réponse, au moins depuis début 2020. **Cette approche, "navire par navire" ne tient pas compte des conventions maritimes internationales et est inhumaine.** La mise à disposition d'un lieu sûr ne devrait pas se plier à des considérations politiques mais devrait être mise en œuvre de manière organisée et solidaire par l'ensemble des pays européens en accord avec le droit maritime.

- **Besoins**

- ⇒ **Une coordination effective et responsable des activités SAR doit être mise en place immédiatement**, en accord avec le cadre juridique maritime. De manière urgente, en l'absence de coordination effective en Méditerranée centrale, l'Italie et Malte doivent pallier les défaillances de la Libye. A moyen terme, ce relais de la part des Etats côtiers doit s'inscrire dans le cadre d'un accord européen incluant un soutien matériel à ces derniers. De plus, avec les ressources européennes déjà déployées en Méditerranée centrale, le soutien à cette coordination peut être rapidement mis en place. Par exemple, les opérations de Frontex pourraient être réajustées, et des ressources pourraient être réallouées pour soutenir la coordination du sauvetage maritime. Cela doit s'inscrire dans un mécanisme de coopération suivi et évalué de manière transparente.

Dans un processus à plus long terme, la responsabilité de coordination des opérations SAR pourrait être prise en charge par l'Union européenne, entre autres par la mise en place d'un MRCC européen.

- ⇒ En l'absence d'un programme européen de recherche et de sauvetage, **les États européens doivent mettre en place un système solidaire de débarquement.** Celui-ci doit être transparent, conforme au droit international, et effectivement mis en œuvre.

Un tel système, comme aurait pu l'être l'accord de Malte de 2019¹³, permettant d'organiser le débarquement et la réinstallation des personnes rescapées viendrait soulager le poids porté par l'Italie.

Manque de moyens dédiés aux activités SAR en Méditerranée centrale

- **Observations**

SOS MEDITERRANEE observe une augmentation du nombre de départs depuis le début de l'année 2021, alors que les capacités de sauvetage en mer sont très faibles, voire inexistantes en fonction des périodes.

En effet, les chiffres pour l'année 2021 sont extrêmement alarmants.

Les disparus et décès signalés ont augmenté de près de 70% par rapport à 2020, et de 30% par rapport à 2019. De même, les tentatives de traversée signalées en 2021 ont augmenté de presque 30% par rapport à 2020.

¹³ Disponible en ligne en [anglais](#)

Morts et disparus rapportés ¹⁴ : <i>(au cours de la même période)</i>	Arrivées rapportées en Europe :	Tentatives de traversé rapportées ¹⁷ :
2021 : 1 225	2021 : 46 793 ¹⁵ (jan. – sept. 2021)	2021 : 80 680 (jan. – oct.)
2020 : 725	2020 : 36 438 ¹⁶ (jan. – dec. 2020)	2020 : 62 779 (jan. – dec.)
2019 : 936		2019 : 18 594 (jan. – dec.)

Par ailleurs, et outre le fait qu'ils pallient les manquements des Etats à leurs obligations morales et légales, les navires civils opérant des activités de sauvetage en Méditerranée sont peu nombreux et sujets à des blocages administratifs ou judiciaires récurrents.

En effet, en 2018, SOS MEDITERRANEE a dû se séparer du navire qu'elle affrétait en raison de procédures judiciaires du type « procédure-bâillon » à son encontre menées par l'Italie. En 2020, c'est son nouveau navire qui a fait l'objet de telles procédures et est ainsi resté bloqué au port pendant 5 mois. Les bateaux des autres organisations de sauvetage ont également subi le même type de criminalisation au cours des dernières années. Dans la poursuite de ces blocages, depuis l'épidémie de Covid-19, les autorités maritimes italiennes imposent aux navires civils de sauvetage (et uniquement à ceux-ci) des périodes de quarantaine après le débarquement des personnes rescapées.

Tout cela a pour conséquence directe de **limiter le temps de présence en mer de nos organisations pour effectuer leur mission de sauvetage.**

A la vue de ces chiffres et dans le contexte actuel, comme le naufrage du 22 avril 2021 l'a tristement démontré, les capacités SAR en Méditerranée centrale sont terriblement insuffisantes. Les naufrages se succèdent à un rythme dramatique, tout comme les chiffres d'interceptions et renvois forcés vers la Libye augmentent de manière alarmante¹⁸.

○ Besoins

- ⇒ **Les États européens doivent immédiatement réaffecter les ressources actuelles en Méditerranée centrale, à l'instar du programme IRINI, aux opérations de recherche et de sauvetage.** Les États membres de l'UE doivent répondre au besoin humanitaire d'opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée.

Les États membres de l'UE doivent collaborer pour mettre en place des opérations de sauvetage maritime respectueuses du droit international, transparentes, et sûres avec les moyens de sauvetage existants dirigés par les États en Méditerranée.

¹⁴ IOM, Missing Migrants Project, <https://missingmigrants.iom.int/>, dernière mise à jour août 2021

¹⁵ UNHCR, Europe situations : data and trends - arrivals and displaced populations, septembre 2021

¹⁶ IOM, Missing Migrants Project, <https://missingmigrants.iom.int/>, dernière mise à jour août 2021

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Selon l'UNHCR, entre janvier et octobre 2021, **27 551 personnes ont été interceptées par les garde-côtes libyens, soit une augmentation de 184% par rapport à la même période en 2020** (UNHCR Libye, Monthly update on UNHCR'S interventions at disembarkation points, octobre 2021)

- ⇒ A plus long terme, **les États européens doivent établir un programme européen de recherche et de sauvetage pour la Méditerranée centrale**, conformément au droit international (maritime et humanitaire).

III. Le rôle de la France

Alors qu'elle occupe une place importante sur la scène internationale et européenne, et **alors qu'elle va prochainement assurer la Présidence du Conseil Européen, la France a un rôle décisif à jouer dans les négociations européennes sur la gestion des migrations.**

En effet, il appartient aux pays européens de se mobiliser, d'assumer leurs responsabilités et d'agir conjointement. C'est dans ce cadre que **la France peut jouer un rôle moteur :**

- ⇒ En soutenant **la poursuite de la mise en œuvre des accords de Malte** et leur renforcement dans l'attente d'un nouvel accord pour la répartition des personnes débarquées ;
- ⇒ En relançant une négociation au niveau européen pour **la définition d'un système solidaire de répartition entre l'ensemble des Etats européens** tel que proposé par la Commission Européenne dans le Nouveau Pacte sur les Migrations et Demande d'Asile.

De plus, la France peut directement apporter son soutien aux pays de première entrée tels que Malte et l'Italie via différents canaux :

- ⇒ **Reconsidérer son soutien aux autorités libyennes pour la mise en œuvre d'activité SAR en Méditerranée** tant que celles-ci n'ont pas la capacité de les conduire dans le respect des conventions internationales ;
- ⇒ **Réaffecter les moyens destinés aux autorités libyennes** pour soutenir matériellement la coordination des sauvetages par les autorités maltaises et italiennes.
- ⇒ Initier la **réaffectation de moyens matériels étatiques présents en Méditerranée** vers des opérations de recherches et sauvetage en mer en commençant par les unités de ses propres flottes.

La France ne peut détourner le regard sur la tragédie qui se joue à ses portes, et prendre les responsabilités qui sont les siennes dans le cadre européen pour le respect de ses valeurs et de ses engagements internationaux.

SOS MEDITERRANEE

#RespectLawOfTheSea

Interpellez votre gouvernement :
**Soyez humains, sauvez des vies
en mer, respectez le droit !**



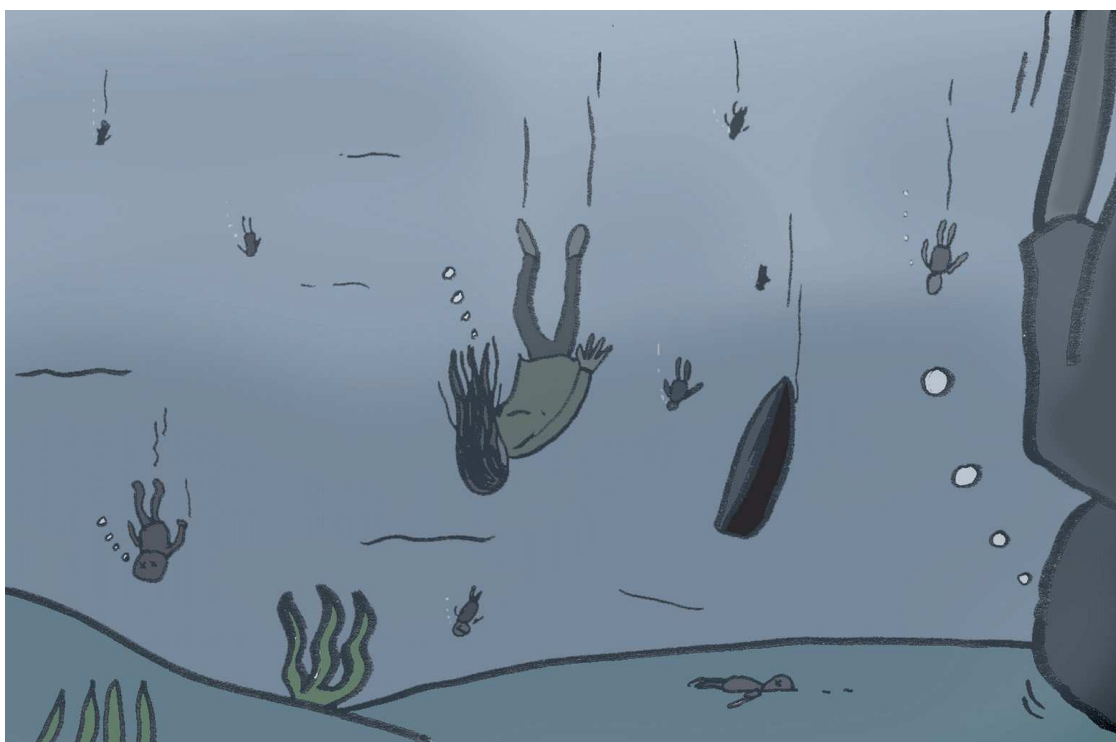
LES VIOLATIONS DU DROIT MARITIME INTERNATIONAL PROVOQUENT DES DIZAINES DE MILLIERS DE MORTS

Ces dernières années, plus de 20 000 personnes en quête de sécurité sont mortes en tentant de traverser la Méditerranée depuis la Libye sur des embarcations impropres à la navigation.

Face à l'inaction de l'Union européenne et de ses Etats membres pour éviter davantage de pertes humaines, des organisations non-gouvernementales (ONG) ont lancé des opérations de sauvetage en Méditerranée centrale depuis 2014. Elles ont ainsi sauvé de la noyade des milliers de personnes et ont pu les débarquer dans un lieu sûr.

Aujourd'hui, les gouvernements européens bloquent les opérations de recherche et de sauvetage des ONG par des campagnes de harcèlement administratif, politique et

judiciaire, les empêchant de fournir une assistance humanitaire aux personnes en détresse. La quasi-totalité des navires de sauvetage sont empêchés de quitter les ports européens. Les personnes qui fuient la détention, la torture, l'exploitation sexuelle et le travail forcé en Libye se noient ou sont interceptées par les garde-côtes libyens et renvoyées illégalement à ces conditions inhumaines. **Cet état de fait bafoue à plusieurs titres les règles du droit international concernant les opérations de recherche et sauvetage.**



LE CADRE LÉGAL DE LA RECHERCHE ET DU SAUVETAGE

Les opérations de recherche et de sauvetage dans les eaux internationales s'inscrivent dans un cadre légal précis et une longue tradition maritime. SOS MEDITERRANEE a lancé sa mission de recherche et sauvetage en Méditerranée centrale en 2016. Elle s'appuie sur l'obligation légale de prêter assistance à toute personne trouvée en péril en mer et de la débarquer dans un lieu sûr.



CONVENTIONS INTERNATIONALES DÉFINISSANT LES OBLIGATIONS DE SECOURS EN MER :

- Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer - SOLAS (1974)
- Convention sur la recherche et le sauvetage maritime - SAR (1979)
- Convention des Nations unies sur le droit de la mer - UNCLOS (1982)
- Directives sur le traitement des personnes secourues en mer - Résolution IMO MSC.167(78) (2004)

TOUTES LES ACTIONS MENÉES PAR SOS MEDITERRANEE S'INSCRIVENT DANS LE CADRE LÉGAL DES OPÉRATIONS DE SAUVETAGE ET RESPECTENT LE DROIT MARITIME INTERNATIONAL ET SES PRINCIPES :

Obligation de prêter assistance : les capitaines et les Etats ont l'obligation de prêter assistance sans délai à quiconque est en détresse en mer.¹

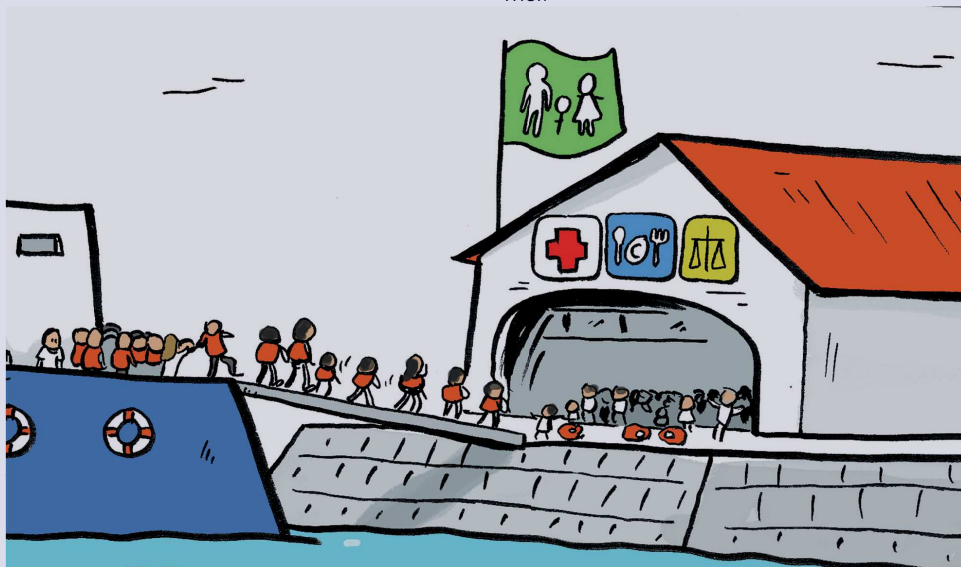
Secourir indépendamment de la nationalité, du statut ou des circonstances : l'obligation de prêter assistance s'applique quels que soient la nationalité et le statut des personnes en détresse, ou les circonstances dans lesquelles elles sont trouvées.²

Humanité : à bord du navire, après un sauvetage, la dignité des survivants doit être respectée³ et leurs besoins immédiats satisfaits⁴.

Débarquement rapide : les survivants doivent être débarqués dans un lieu où leur sécurité n'est plus menacée⁵, dès que raisonnablement possible⁶, et avec une déviation minimum par rapport au parcours initialement prévu par le navire⁷.

Lieu sûr : "endroit où les opérations de sauvetage sont considérées comme terminées. C'est aussi un lieu où la vie des survivants n'est plus menacée et où leurs besoins élémentaires peuvent être satisfaits (nourriture, abri et soins médicaux (...))"⁸.

Liberté de navigation en haute mer : les navires de chaque Etat ont le droit de naviguer en haute mer.⁹



1. UNCLOS Art. 98, SOLAS, Chapitre V, Reg.33-1, Directive IMO MSC.167(78), Convention internationale sur l'assistance, Art. 10(1).
2. SOLAS, Chapitre V, Rég. 33.
3. Règlement de l'UE n° 656/2014, Art. 6.
4. Directive IMO MSC.167(78), 5.1.2.
5. Directive IMO MSC.167(78), 5.1.6, Convention SAR 13.2.
6. SOLAS, Chapitre V, Rég. 33-4.
7. Directive IMO MSC.167(78), 2.4, SOLAS, Chapitre V, Rég. 33.
8. Annexe de la Convention SAR, 1.3.2.
9. UNCLOS, Art. 87.

L'APPEL DE SOS MEDITERRANEE :



Ces dernières années, ces principes de droit ont été érodés. Pendant qu'elle se désengageait du sauvetage en mer, l'Union européenne (UE) a financé, entraîné et équipé les garde-côtes libyens pour qu'ils interceptent les personnes en recherche de sécurité et les renvoient vers la Libye, où elles sont victimes de violence et de sévices. En tant qu'organisation maritime et humanitaire, SOS MEDITERRANEE refuse d'accepter cette situation et demande à l'UE de :

1. Lutter pour sauver des vies en mer en renforçant les capacités de recherche et sauvetage en Méditerranée centrale et en conduisant les gens vers un lieu sûr selon les règles du droit international.

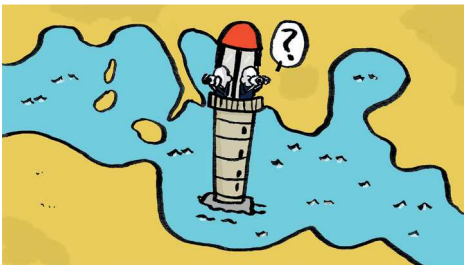
2. Assurer le débarquement des survivants dans un lieu où ils seront en sécurité, où leurs besoins élémentaires seront satisfaits et leurs droits fondamentaux respectés. La Libye ne peut pas être considérée comme un lieu sûr. Plusieurs rapports d'organisations de défense des droits de l'homme ont pointé des violations des droits humains à grande échelle en Libye – détention arbitraire, torture, travail forcé et exploitation sexuelle. Il est donc illégal de ramener en Libye les personnes interceptées par les garde-côtes libyens.

3. Exiger des Etats européens qu'ils permettent aux navires des ONG de sauver des vies. Suite à des campagnes de harcèlement administratif, politique et judiciaire, les navires civils menant des opérations légales de recherche et de sauvetage sont immobilisés et ne peuvent plus porter secours.

4. Mettre en place un système de débarquement efficace, cohérent et transparent des survivants vers un lieu sûr, en application du droit international.

QUE S'EST-IL PASSÉ EN MÉDITERRANÉE CENTRALE DEPUIS 2014 ?

Durant le dernier mandat du Parlement européen, entre 2014 et 2019, la situation en Méditerranée centrale s'est aggravée, et les violations constatées du droit international se sont multipliées.



2013-2014 : DÉBUT ET FIN DE MARE NOSTRUM

Suite à un terrible naufrage qui s'est produit au large de l'île italienne de Lampedusa, l'Italie a lancé l'opération de recherche et de sauvetage *Mare Nostrum* le 18 octobre 2013, afin de sauver des vies humaines en Méditerranée

centrale. Cette opération répondait à « l'obligation de prêter assistance à quiconque est trouvé en péril en mer »¹⁰. Plus de 150 000 vies humaines ont ainsi été sauvées. Mais le 31 octobre 2014, l'Italie a mis fin à l'opération en raison du manque de soutien de l'Union européenne. *Mare Nostrum* a été remplacée par *Triton*, une opération dont le but premier n'était plus de sauver des vies mais de contrôler les frontières. Malgré le manque de navires de secours qui en a résulté, les gens ont continué à fuir la Libye. Résultat : plusieurs milliers d'hommes, de femmes et d'enfants sont morts noyés.

En tant que citoyens, et comme SOS MEDITERRANEE, demandez à votre gouvernement de renforcer les capacités de recherche et sauvetage en Méditerranée centrale, de conduire les rescapés en un lieu sûr, et de se battre pour sauver des vies !

Depuis février 2017 : RENFORCEMENT DES GARDE-COTES ET CREATION D'UNE ZONE DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE LIBYENNE



En février 2017, les chefs d'Etat européens réunis à Malte ont signé la Déclaration de Malte prévoyant la formation, l'équipement et le financement des garde-côtes libyens afin qu'ils puissent intercepter

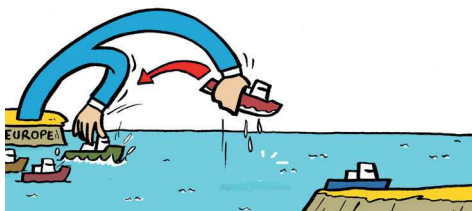
les embarcations et les ramener vers la Libye. Cette déclaration a aussi amené à la création en juin 2018 d'une Région de recherche et de sauvetage libyenne. Selon le droit maritime, chaque Etat côtier est responsable d'une zone définie au large de ses côtes incluant les eaux territoriales et internationales. Au sein de cette région, l'Etat côtier doit assurer la prise en charge et la coordination des secours en mer et trouver un lieu sûr pour les survivants. Depuis 2018, le Centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage libyen (LY-JRCC) est responsable de la coordination des actions de recherche et de sauvetage dans cette région. Depuis cette date, le nombre de personnes interceptées et illégalement reconduites en Libye a explosé. Une fois ramenées en Libye, les personnes secourues sont soumises à de violations graves et documentées des droits de l'Homme, notamment torture, viol, travail forcé et exécutions. Ceci est contraire à l'obligation légale de conduire les survivants vers un « lieu sûr »¹¹. La Libye ne peut pas être considérée comme un lieu sûr. En outre, les autorités libyennes se sont révélées dysfonctionnelles et incapables d'assurer des sauvetages efficaces et sûrs. **Résultat : à nouveau, des personnes meurent noyées.**

En tant que citoyens, et comme SOS MEDITERRANEE, demandez à votre gouvernement d'agir pour que toutes les personnes secourues – y compris par les garde-côtes libyens – soient conduites en lieu sûr !



10. UNCLOS, Art. 98.
11. Convention SAR, Ch. 13.2.

Depuis 2017 : HARCÈLEMENT ADMINISTRATIF, POLITIQUE ET JUDICIAIRE CONTRE LES NAVIRES CIVILS DE SAUVETAGE



Les ONG de recherche et sauvetage ont été créées en 2014 et 2015 par des citoyens européens pour combler le vide laissé par leurs gouvernements. Elles portent assistance aux personnes en détresse dans le respect du droit international. Pourtant, elles sont la cible de harcèlement administratif, politique et judiciaire les empêchant de sauver des vies. Depuis 2017, plusieurs enquêtes ont été lancées contre les navires et leurs équipages, sans que les accusateurs puissent prouver la moindre action illégale des ONG. La plupart des plaintes ont abouti à un acquittement ou ont été abandonnées faute de preuves¹². Dans d'autres cas, des navires tels que l'*Aquarius* de SOS MEDITERRANEE ont été privés de pavillon suite à des pressions politiques.

Bloquer les ONG, c'est bafouer l'obligation des Etats et des capitaines de secourir les personnes en péril en mer. Par conséquent, de moins en moins de navires peuvent venir en aide aux embarcations en détresse en Méditerranée centrale. De plus en plus de gens risquent de se noyer, et la société civile ne peut plus témoigner sur cette tragédie humanitaire.

En tant que citoyens, et comme SOS MEDITERRANEE, demandez à votre gouvernement d'agir pour que les navires des ONG puissent de nouveau sauver des vies !

Depuis juin 2018 : DES SURVIVANTS SONT BLOQUÉS EN MER PENDANT DES JOURS, VOIRE DES SEMAINES



A l'été 2018, l'Italie a fermé ses ports aux navires de sauvetage. Résultat : des survivants sont restés bloqués en mer parfois pendant des jours, voire des semaines, avant qu'un groupe d'Etats européens n'accepte de les recevoir au cas par cas. Ceci est contraire aux conventions maritimes internationales stipulant que les navires doivent être relevés de la responsabilité du sauvetage aussi vite que possible¹³ et traiter les survivants humainement¹⁴. Ainsi les survivants courent plus de risques pour leur sécurité. Et comme les navires immobilisés ne peuvent pas secourir d'autres personnes en détresse en mer, de plus en plus de gens risquent de se noyer.

En tant que citoyens, et comme SOS MEDITERRANEE, demandez à votre gouvernement d'instaurer un système de débarquement efficace, cohérent et transparent vers un lieu où tous les survivants seront en sécurité !

12. « Considérations relatives aux droits fondamentaux : navires des ONG impliqués dans la recherche et le sauvetage en Méditerranée et enquêtes criminelles ». Agence européenne des droits fondamentaux.

13. Directive IMO MSC.167(78), 6.13.

14. Directive IMO MSC.167(78), 5.2.

QU'EST-CE QUE...

UN SAUVETAGE ? Opération visant à secourir des personnes en détresse, subvenir à leurs besoins élémentaires (nourriture, abri, soins), et les transporter vers un lieu sûr¹⁵.

UNE SITUATION DE DÉTRESSE ? Situation où selon une certitude raisonnable, une embarcation est menacée par un danger grave et imminent et nécessite une assistance immédiate. Une situation de détresse est définie par l'état de navigabilité de l'embarcation, la probabilité qu'elle n'atteindra pas sa destination finale, le nombre de personnes à bord par rapport au type et à l'état de l'embarcation, la disponibilité de carburant, d'eau et de vivres, la disponibilité d'équipements de sécurité, de navigation et de communication et leur état de fonctionnement, la présence de personnes nécessitant une assistance médicale d'urgence, de personnes décédées, de femmes enceintes ou d'enfants à bord, les conditions météorologiques et l'état de la mer¹⁶.

UN SURVIVANT ? Terme officiel désignant une personne sauvée d'une situation de détresse, quels que soient son statut et sa nationalité. A bord d'un navire, les personnes secourues ne sont pas considérées comme des « migrants », « réfugiés » ou « demandeurs d'asile », mais comme des « survivants ».

UN LIEU SÛR ? « Endroit où les opérations de sauvetage sont considérées comme terminées. C'est

aussi un lieu où la sécurité des survivants n'est plus menacée et où leurs besoins élémentaires (tels que nourriture, abri et besoins médicaux) peuvent être satisfaits (...) »¹⁷. Le règlement N° 656/2014 du Parlement et du Conseil européens ajoute que « la protection de leurs droits fondamentaux dans le respect du principe de non-refoulement »¹⁸ doit être prise en compte.

UN CENTRE DE COORDINATION DES SECOURS (RCC) ? Centre chargé d'assurer l'organisation efficace des services de recherche et de sauvetage et de la coordination des opérations de recherche et de sauvetage dans une région de recherche et de sauvetage¹⁹.

UNE RÉGION DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE ? Région de dimensions déterminées dans les limites de laquelle sont fournis des services de recherche et sauvetage, comprenant les eaux territoriales et internationales.

LES EAUX TERRITORIALES ? Eaux s'étendant jusqu'à 12 milles marins du rivage d'un Etat côtier. Les eaux territoriales relèvent de la souveraineté de l'Etat, mais les navires étrangers (civils) disposent d'un droit de passage inoffensif.

LES EAUX INTERNATIONALES ? Eaux situées au-delà des 12 milles marins - hors des eaux territoriales d'un Etat.

15. Annexe de la Convention SAR, 1.3.2.

16. Règlement de l'UE n° 656/2014, art.9 (f).

17. Annexe de la Convention SAR, 1.3.2.

18. Règlement No 656/2014, art. 2 (12).

19. Annexe de la Convention SAR, 1.3.5.

SOS MEDITERRANEE

#RespectLawOfTheSea

www.sosmediterranee.fr
communication@sosmediterranee.org

SOS MEDITERRANEE
France

BP 50355
13177 Marseille Cedex 20

ANNEXE 2.

Extraits de témoignages de rescapé.es recueillis à bord de l'Ocean Viking

« *J'ai vécu l'enfer sur terre.* » - Angèle, rescapée secourue par l'Ocean Viking

Avertissement - contenu sensible : le récit de la jeune femme contient des descriptions de violences sexuelles très dures et difficiles à lire.

« *Je me suis échappée parce qu'ils m'ont laissée pour morte.* »

Angèle* est l'une des 68 femmes et jeunes filles secourues en janvier 2021 par l'équipe de SOS MEDITERRANEE à bord de l'Ocean Viking. Cette Camerounaise de 27 ans souffre d'un mal de tête sévère et persistant depuis qu'elle a été retenue captive dans un centre de détention notoire en Libye.

Angèle souhaitait partager son histoire, afin de parler des abus dont elle a été à la fois victime et témoin lors de sa détention arbitraire.

Il n'y a pas de nom pour ce qu'ils nous font.

« *J'ai été emprisonnée pendant cinq mois. La pire : la prison d'Oussama. Mes parents ont payé la rançon pour me faire sortir, mais ils [les gardiens libyens] ne m'ont pas laissée partir. Ce qu'ils font aux femmes là-bas, on ne peut même plus appeler ça du viol. Il n'y a pas de nom pour ce qu'ils nous font. C'est tous les jours.*

Ce qu'ils font aux femmes là-bas, on ne peut même plus appeler ça du viol.

Mais les voir violer des garçons et des bébés, c'est pire. Ils obligent les petits enfants à faire des choses. Si la mère essaie de les arrêter, ils la violent. Ils ont des armes, des barres de fer, ils éteignent leurs cigarettes sur ton corps. Et ils filment tout. Ils ont tous des téléphones, ils filment tout.

Ils vous violent devant votre bébé, devant votre enfant, ils s'en fichent. Si vous allez en prison avec votre mari, ils violent votre mari devant vous.

Je me suis échappée parce qu'ils m'ont laissée pour morte. Ils m'ont jeté dans un conteneur dehors, complètement nue. C'est comme ça que je me suis échappée.

Là où nous restons (quand nous ne sommes pas en centre de détention), nous appelons ça des "foyers". Ce sont de vieilles maisons, où nous dormons assis.ses. Il peut y avoir 100

SOS MEDITERRANEE

personnes, 200 personnes, des femmes, des enfants. Ce sont des bâtiments abandonnés, des sous-sols, des immeubles inachevés. Ce ne sont pas des endroits sûrs.

Prendre contact avec les ONG est pratiquement impossible. Vous risquez d'être renvoyé.e en prison. Le jour où les humanitaires effectuent des visites (dans les centres de détention), les gardiens vous habillent correctement. Ils vous donnent à manger, pour que l'on pense que vous allez bien. »

Il n'y a pas de retour possible. Il n'y a aucun retour possible.

En prison, j'ai vécu l'enfer sur terre.

À un moment donné, le viol n'avait plus aucune signification pour moi. Je les laissais faire. Si tu refuses, ils peuvent te tuer. Ça arrive tous les jours.

Si tu as de la chance, ils peuvent te vendre.

Si tu as de la chance, tu es achetée par quelqu'un qui te traite mieux.

Parce qu'ils ont tous besoin de travailleur.se.s domestiques. Les riches viennent le matin, ils se renseignent sur les prix. Tu peux être vendue, et tu peux avoir de la chance.

*J'avais une amie qui n'a pas eu de chance. L'homme qui l'a achetée était encore plus pervers que ceux de la prison. **Elle n'a pas survécu.***

Il faut avoir de la chance : j'ai vécu cinq mois d'enfer.

Je me disais que si les garde-côtes libyens venaient nous intercepter, je me jeterai à l'eau.

En prison, j'ai vécu l'enfer sur terre. J'ai vécu pire que l'enfer.

J'ai des brûlures de cigarettes partout. Je porte les preuves de ces violences sur tout le corps. »

*Pour protéger l'identité de la rescapée, le prénom a été modifié.

« *Je ne pensais pas du tout venir en Europe.* » - Ibrahim, rescapé secouru par l'Aquarius

Afin que son histoire ne soit pas oubliée, nous publions le témoignage traduit de l'anglais d'un jeune ghanéen nommé Ibrahim. Alors qu'il était parti découvrir la Libye, les conséquences de la révolution l'ont poussé à risquer sa vie pour arriver en Europe.

« *Ils pensent que tu es un chien.* »

Ibrahim*, rescapé originaire du Ghana - Témoignage recueilli sur l'Aquarius le 30.05.2018

« *Je m'appelle Ibrahim*, je suis un technicien de 28 ans originaire d'Accra, au Ghana. Je voyage seul, mais j'ai rencontré mon ami Abbas ici par hasard, dans un fast-food ghanéen à Tripoli, et nous avons pris le bateau ensemble.*

J'ai quitté le Ghana il y a presque dix ans, le 28 juillet 2009. Je suis parti, tout simplement parce que j'étais curieux et que je voulais explorer le monde, pas par manque d'argent ou autre. J'ai pris un bus d'Accra à Niamey, au Niger, j'y suis resté un mois et demi, puis je suis allé dans une ville appelée Agadez, avant d'arriver en Libye. A l'époque, il y avait des rebelles touaregs dans le désert, j'ai donc dû engager des soldats pour nous escorter. Nous avons payé un homme qui a coordonné les soldats. Je n'avais pas de passeport, juste une carte d'identité ghanéenne.

*J'ai toujours été accompagné par la miséricorde du génie (le djinn), la miséricorde de Dieu, et je n'ai pas connu de difficultés avant la Libye. J'ai payé environ 500 dollars pour me rendre d'Accra à Sabha, dans le Sud de la Libye, où ma grand-tante vivait avec son mari. J'ai vécu avec eux. Mon grand-oncle était technicien, il m'a donc appris tout ce qu'il savait, et j'ai travaillé à Sabha. **Ma destination a toujours été la Libye, et je ne pensais pas du tout venir en Europe.** »*

Après la révolution, tout s'est effondré.

« *C'était encore à l'époque où Kadhafi était au pouvoir. Il y avait alors un racisme rampant - ils appelaient les Africains « abat », ce qui signifie « esclave » en arabe - mais j'étais libre, et j'ai obtenu un passeport ainsi qu'un permis de séjour. Après la révolution, tout s'est effondré. Je ne sais pas combien de fois j'ai été volé - combien de téléphones j'ai perdu ? Un nombre incalculable ! - Je ne sais pas non plus combien de fois j'ai été arrêté au hasard. **Ce que j'ai le plus remarqué, c'est qu'après la révolution, tout d'un coup, il y avait des armes partout.** A l'époque de Kadhafi, tout le monde avait des couteaux, si vous étiez un homme fort, vous pouviez donc vous défendre. Mais si vous êtes face à une arme à feu, que faites-vous ? Même les enfants de cinq ans en ont.*

*Sabha est devenu l'endroit le plus dangereux de Libye. Avant, je menais une vie normale, mais après la révolution, il fallait faire très attention - à l'intérieur de la maison, à l'extérieur, partout. **Une fois, quelqu'un est entré chez moi et m'a demandé mes papiers. Je les lui ai montrés, et il a déchiré le permis de séjour de mon passeport, juste comme ça.** J'ai également été arrêté et placé dans un centre de détention, où j'ai été battu à de nombreuses*

SOS MEDITERRANEE

reprises. Les Libyens sont des Nord-Africains, mais ils nous appellent « Afarka » - les Africains - et nous traitent différemment. Ils pensent que tu es un chien. Une fois, j'ai été menotté pendant deux jours, avant de payer avec l'argent qu'il me restait pour être libéré. Dieu merci, je n'ai jamais été vendu comme esclave, mais je n'étais pas libre non plus.

J'ai décidé de faire la traversée vers l'Europe en avril dernier. **J'ai été kidnappé à nouveau, mais cette fois, par un Libyen qui se disait mon ami. Il s'appelle Hosam.** Je connais encore son numéro par cœur. C'est dans ma tête et je ne peux pas le sortir de mon esprit. Il m'a emmené chez son père et m'a dépouillé de tous mes biens, y compris de mon nouveau téléphone. J'ai alors compris que je n'étais plus en sécurité. En août, j'ai tenté la traversée avec un bateau pneumatique pour la première fois. **Nous avons été intercepté.e.s par les garde-côtes. Ils battaient pavillon italien, nous pensions donc que nous étions en sécurité, mais il s'est avéré qu'ils étaient libyens.** Après cela, j'ai été placé dans un centre de détention. Des ONG sont venues inspecter ce centre, mais chaque fois, les Libyens savaient qu'ils venaient, et nous donnaient de nouveaux vêtements et de la nourriture de qualité pour donner l'impression que nous vivions dans de bonnes conditions. Je ne connaissais pas le nom des ONG. Finalement, j'ai pu rassembler assez d'argent pour sortir.

Cette fois-ci, je n'ai rien payé pour avoir une place dans le bateau pneumatique, car je connaissais beaucoup de gens et je leur ai demandé de m'aider. Quand j'arriverai en Italie, j'aimerais obtenir des papiers, travailler et pouvoir retourner parfois au Ghana. J'aimerais aussi écrire à Hosam, et lui dire : « Si tu penses être un homme, viens me chercher ici en Europe. » Je voudrais également faire venir ma grand-tante en Europe pour qu'elle demeure avec moi. Mais pas de cette façon : correctement, avec un visa, et par avion. En toute sécurité. »

*Pour protéger l'identité du rescapé, le prénom a été modifié.

« Chaque matin, ils nous battaient. Regardez mes bras, mes cicatrices. » - Sabtou*, rescapé à bord de l'Ocean Viking

Avertissement - contenu sensible : Cet article décrit des actes de torture.

Sabtou* a 15 ans, il est originaire de Somalie. Dans la nuit du 4 au 5 juillet 2021, il est secouru par les équipes de l'Ocean Viking alors qu'il est à bord d'une grande embarcation en bois en détresse, avec 368 autres personnes fuyant la Libye.

« J'ai quitté la Somalie seul, à l'âge de 12 ans, parce qu'il y a tout simplement trop de problèmes dans mon pays. Il n'y a pas d'écoles, pas d'hôpitaux. Ma famille n'avait pas les moyens de survivre. »

Sabtou a d'abord traversé le Soudan avant de se rendre en Libye. A peine arrivé dans ce pays, il est kidnappé. Il est retenu un an et cinq mois dans un centre de détention, avec pour seule nourriture des pâtes sèches, une fois par jour. *« Nous devons payer 15 000 dollars américains pour être libéré.e.s. Ils nous donnaient de l'eau salée à boire. Chaque matin, ils nous battaient. Regardez mes bras, mes cicatrices. Ils utilisaient du plastique fondu et des barres en métal chauffées. »* Pendant qu'il est torturé, les gardes appellent la mère de Sabtou pour obtenir une rançon. Quand elle a donné tout ce qu'elle avait en sa possession, Sabtou est transféré dans un autre centre de détention.

« Ils nous traitaient comme des animaux ».

Après avoir passé huit mois dans ce centre de détention, Sabtou parvient à s'échapper pour Tripoli. Pendant tout ce temps, il ne peut joindre sa mère ni sa famille. À Tripoli, sa mère réussit à envoyer de l'argent pour sa traversée. La première fois, il doit payer 1 500 dollars américains, mais il est intercepté par *« des milices ou des garde-côtes libyens, je ne sais pas la différence. Ils m'ont remis en prison »*. Ils demandent une nouvelle fois une rançon à la mère de Sabtou, mais elle n'a plus rien : *« vous pouvez tuer mon fils maintenant, je ne peux rien faire, je suis perdue »*. À ce moment-là, les gardiens comprennent qu'il n'y a plus rien à extorquer à Sabtou, et le libèrent.

Pour cette seconde traversée, il doit payer 800 dollars américains pour monter à bord d'une grande emarcation en bois. *« Nous étions dans la cale de l'embarcation, nous sommes resté.e.s plus d'un jour sans nourriture ni eau. Il faisait incroyablement chaud, nous n'avions pas d'air. Nous étions asphyxié.e.s à cause du carburant. Si nous étions resté.e.s quelques heures de plus, nous serions mort.e.s. J'ai beaucoup souffert ces trois dernières années, beaucoup trop. Mon rêve maintenant est de trouver un travail pour envoyer de l'argent à ma mère afin qu'elle puisse vivre dignement. Je veux aussi que tout le monde sache ce qu'il se passe en Libye. »*

Sabtou n'a que 12 ans lorsqu'il arrive en Libye. Ce n'est qu'un enfant qui a déjà connu l'enfer.

*Pour protéger l'identité du rescapé, le prénom a été modifié.

« Cette mer ne devrait pas être utilisée pour faire du business d'êtres humains. Des gens y perdent la vie tous les jours. » - Favour*, 23 ans, rescapé secouru par l'Ocean Viking

Originaire du Nigeria, Favour* a été secouru par l'équipe de l'Ocean Viking le 31 juillet 2021, alors qu'il était en détresse en pleine mer. Il nous a raconté comment il avait été dupé par de fausses promesses lorsqu'il s'est rendu en Libye, pour ensuite découvrir qu'il avait été vendu comme esclave. Favour voulait que son histoire soit partagée afin de prévenir celles et ceux qui seraient tenté.e.s de s'aventurer en Libye.

« Chez moi, ma vie était en jeu. Mon grand-père m'avait donné un terrain et je l'utilisais pour venir en aide à ma famille tout en travaillant comme styliste. Il y avait un homme dans ma région qui voulait s'emparer de cette terre et il a commencé à me menacer et à menacer d'exterminer toute ma famille si nous ne la quittions pas. Il a assassiné mon grand-père. Je suis allé à la police, mais ils n'ont rien fait. Cet homme était très influent, et la police nigériane ne travaille que pour ceux qui ont de l'argent.

Je suis venu en Libye après avoir été trompé par quelqu'un que je croyais être un ami. Étant créateur de mode, il m'a dit qu'il y avait beaucoup de travail dans le secteur de la mode en Libye. Ce que je ne savais pas, c'est qu'en réalité, il m'avait vendu. J'ai passé deux ans en Libye au total. Lorsque j'ai échappé aux gens à qui j'avais été vendu, j'ai commencé à travailler comme briquetier. Mais quand tu finis ton travail avec les Libyens, ils n'aiment pas te payer. Je n'ai jamais voulu traverser la mer, mais j'ai dû apprendre qu'en Libye, il n'y a pas de liberté. Uniquement de l'oppression partout. »

« La première fois que j'ai essayé de traverser la mer, j'ai été intercepté par les garde-côtes libyens et envoyé au centre de détention de Tarik Al Sikka à Tripoli. Il faut payer 3 000 dinars pour en sortir, 5 000 dinars pour les femmes. Les hommes sont battus tous les jours dans cette prison, et les filles sont violées. **De nombreuses femmes nigérianes sont victimes de trafic d'êtres humains. Chaque fois que je les vois, je pleure pour elles.** Après avoir été interceptées en mer, beaucoup de ces femmes n'ont personne qui puisse payer pour elles, alors elles sont vendues. C'est de la traite d'êtres humains.

Pour sortir, tu demandes à un ami à l'extérieur de la prison de payer la police. Ou tu essaies de t'échapper. Je connais des gens qui ont essayé de s'échapper du centre de détention d'Abu Salim. On leur a tiré dessus avec des mitrailleuses. Dix d'entre eux ont été tués. Mon ami a été touché par une balle. D'après moi, il semble que les organisations internationales ont aussi peur. Il arrive que lorsqu'elles viennent nous voir en prison, les Libyens les jettent dehors. Même quand on est très malade, les Libyens ne leur permettent pas de nous faire sortir. »

« La police fait également du business en organisant la traversée de la mer. Certaines personnes paient pour être libérées de prison, et en même temps elles paient pour que la police les mette sur un autre bateau.

Cette mer ne devrait pas être utilisée pour faire du business. Des gens y perdent la vie tous les jours.

SOS MEDITERRANEE

À mon avis, tant que la Libye n'aura pas de véritable gouvernement, des personnes continueront à mourir en mer. **Parce que les gens sont opprimés là-bas. Tout le monde a des armes en Libye, y compris les enfants.**

J'aurais aimé ne pas être parti. J'aimerais que la police de mon pays fonctionne comme elle le devrait. Il faut d'abord protéger les citoyens, puis contrôler la frontière du Nigeria. Il y a tant de Nigériens en Libye parce qu'ils ne sont pas protégés chez eux, et parce que la frontière n'est pas contrôlée.

Je veux que l'homme qui m'a dupé soit jugé, parce que je sais que je ne suis pas le seul à qui il a fait ça et parce que je sais qu'il va continuer à le faire. »

A quelques heures du débarquement, Favour, âgé de 23 ans, avait surtout hâte de contacter sa mère. « Elle pense peut-être que je suis mort », a-t-il dit, « mais je trouverai un moyen de la joindre et de lui dire que je suis en vie ».

*Pour protéger l'identité du rescapé, le prénom a été modifié.

« *Toutes ces années à devoir fuir d'un endroit à l'autre sont une mort lente.* » - Zidane, rescapé secouru par l'Ocean Viking

Avertissement - contenu sensible : Le récit de Zidane comporte des scènes de violences.

Originaire du Yémen, Zidane* a 31 ans ; il figure parmi les 555 personnes secourues par l'équipe de l'Ocean Viking lors de six opérations survenues entre le 31 juillet et le 1er août 2021. Lorsque l'embarcation en bois qu'il occupait a enfin été localisée par SOS MEDITERRANEE, les 106 personnes en détresse à bord ont pu être secourues. Zidane venait de passer 17 heures dans la cale de l'embarcation, entassé sous le pont avec 24 autres personnes, incapables de s'asseoir. Récit.

À Djibouti

« *Les enfants ont essayé de s'enfuir parce qu'ils pensaient que le camp de réfugié.e.s était bombardé.* »

« *J'ai d'abord fui vers Djibouti sur un transporteur de bétail, cela a pris près de douze heures. Je me souviens que c'était le 1^{er} mai 2015.*

Il y avait beaucoup de réfugié.e.s yéménites à Djibouti à l'époque.. Djibouti est si proche du Yémen, nous pouvions entendre les bombes depuis le camp de réfugié.e.s. Nous vivions dans une peur constante. Les enfants ont essayé de s'enfuir parce qu'ils pensaient que le camp était bombardé.

Ce lieu n'était pas sûr. Il n'y avait pas de vrais soins, pas de travail, pas de salles de bain, des animaux sauvages erraient dans le camp la nuit. J'ai vu des gens devenir fous sous mes yeux. Un homme s'est immolé par le feu devant moi, il n'a jamais reçu de soins pour ses blessures. Il s'est à nouveau brûlé peu après et il est mort. »

En Libye

« *J'ai été torturé, battu et humilié par chaque passeur au cours de mon voyage.* »

Le voyage de Zidane l'a conduit de Djibouti à l'Éthiopie, au Soudan, aux Émirats arabes unis, puis de nouveau à Djibouti et, enfin, en Libye. « *Si je commence à raconter les histoires de ce dont j'ai été témoin, je ne m'arrêterai jamais. J'ai été en prison en Éthiopie pendant 65 jours parce qu'on m'a pris pour un passeur, et j'y ai vu des gens avec des marques de torture. Je ne peux pas décrire tout ce que j'ai vu. Pendant que je fuyais d'un endroit à l'autre, j'écoutais toujours les histoires de tous ceux et celles qui voulaient partager, parce que je suis écrivain et que me souvenir des histoires des gens était tout ce que je pouvais faire pour ces personnes, mais je ne peux pas commencer à penser à moi-même.*

Parfois, il fallait payer un passeur juste pour aller d'un endroit à un autre dans le même pays. J'ai été torturé, battu et humilié par chaque passeur au cours de mon voyage. C'est la même chose avec chaque passeur, ils le font juste de manière différente. »

En mer

Note privée – Novembre 2021

Recueil de témoignages recueillis à bord de l'Ocean Viking

SOS MEDITERRANEE

« Je pouvais soit mourir en mer, soit avoir la chance d'une nouvelle vie. »

« Lorsque nous sommes montés sur l'embarcation (en Libye), les passeurs ont frappé tout le monde. Ils avaient des fusils plus gros que mon bras. En parlant de ça maintenant, je ne sais pas si je dois rire ou pleurer. Cela semble si irréel, comme un jeu vidéo.

Nous sommes rapidement tombé.e.s à court d'eau et de carburant. Nous n'avions pas de téléphone satellite, nous n'avions aucun moyen de contacter qui que ce soit. À un moment, nous avons vu un bateau vide au milieu de la mer, peut-être que vous aviez sauvé les gens, peut-être qu'ils ont été repris par les Libyens. Sur le bateau vide, nous avons vu de petites bouteilles d'eau et un bidon de carburant. Alors nous avons continué, et nous avons juste prié et prié, et Dieu merci vous nous avez trouvé.e.s.

Je suis né dans le milieu de l'immigration. Mon père a fui l'Irak avec moi quand j'étais petit. Je dis toujours qu'une mort rapide est mieux qu'une mort lente. Ce qui nous arrive, toutes ces années à devoir fuir d'un endroit à l'autre sont comme une mort lente. J'ai dû faire un choix. Je pouvais soit mourir en mer, soit avoir la chance d'une nouvelle vie.

Beaucoup de gens ont perdu leurs mains, leurs jambes, leur esprit, leur vie. *Moi, j'ai encore toutes mes parties, j'ai encore ma vie. Quand j'entends les histoires des autres, je commence à ressentir de la compassion pour ces personnes. Je n'ai pas ces sentiments pour moi-même. Oui, je suis écrivain, mais je veux aider les gens d'une manière plus pratique, plus tangible. »*

« Ne soyez pas désolé pour moi, soyez désolé pour mon pays qui n'est plus là. »

*Pour protéger l'identité du rescapé, le prénom a été modifié.

ANNEXE 3.

Etude de cas

- Naufrage d'une embarcation en détresse au large des côtes libyennes le 22 avril 2021

Le 20 avril 2021, l'Ocean Viking, navire humanitaire affrété par SOS MEDITERRANEE, était présent en Méditerranée centrale. Il patrouillait dans les eaux internationales au large des côtes libyennes. Alerté par l'organisation civile Alarm Phone de plusieurs cas d'embarcations en détresse, l'Ocean Viking a tenté en vain de porter secours à ces embarcations. En l'absence de coordination effective et par manque de ressources présentes en mer ce jour-là, les équipes de SOS MEDITERRANEE n'ont pu que durement constater les conséquences de l'échec des politiques européennes prises en pleine contradiction avec les obligations morales et légales de la communauté internationale. Le 22 avril 2021, l'Ocean Viking est arrivé trop tard dans la zone où se trouvait l'embarcation en détresse signalée 24 heures plus tôt.

Vous trouverez ci-après l'analyse d'un cas de sauvetage spécifique qui tend à illustrer les éléments évoqués dans la note principale.

Manque de coordination des activités SAR en Méditerranée centrale

Les 21 et 22 avril 2021, le Centre conjoint de coordination des secours libyen (JRCC) n'a pas réussi à coordonner les opérations de sauvetage, et ni Malte ni Rome n'ont pris le relais. L'avion de Frontex est arrivé et est entré en action 10 heures après la première alerte, le mercredi 21 au soir seulement. Comme le montre la chronologie des événements (voir le journal de bord de l'Ocean Viking en ligne¹), dans les plus de 24 heures qui se sont écoulées entre la première alerte et la tragédie, l'Ocean Viking n'a reçu aucune réponse appropriée à sa demande d'intervention des autorités maritimes pour coordonner les opérations. Malheureusement, cette circonstance n'est en rien une exception mais est devenue la nouvelle règle depuis juin 2018².

De plus, comme l'ont rapporté plus tard les garde-côtes libyens, ils seraient intervenus le 21 avril à la suite des alertes de détresse. Cependant, ils n'ont intercepté qu'une seule des deux embarcations en détresse, laissant derrière eux le second. La météo a été un élément évoqué par les autorités libyennes pour justifier leur intervention limitée.

Cet échec a été fatal. 130 vies auraient probablement pu être sauvées.

¹ SOS MEDITERRANEE, Journal de bord en ligne, Avril 2021,

<https://onboard.sosmediterranee.org/sections/operations/ocean-viking-236-survivors-14-april-16-may-2021-disembarkation-augusta/>

² Juin 2018 correspond à la date à laquelle la zone de recherche et de sauvetage (sar) libyenne a été enregistrée auprès de l'organisation maritime internationale (OMI), et de la création du JRCC grâce au soutien de l'union européenne et de l'Italie. A partir de cette date la responsabilité de la coordination des activités sar revient donc aux autorités maritimes libyennes

Manque de moyens dédiés aux activités SAR en Méditerranée centrale

Entre le 21 avril au matin (date de la première alerte reçue par l’Ocean Viking concernant cette embarcation) et le 22 avril (date de la découverte de l’épave), l’Ocean Viking était le seul navire civil de sauvetage dans la zone de recherches.

Au moment des deuxième et troisième alertes d’Alarm Phone le mercredi 21 matin (deux alertes concomitantes), l’Ocean Viking opérait à 10 heures du lieu des deux embarcations en détresse, à la recherche d’une 1^{ère} alerte de détresse - reçue le mardi 20 soir (voir les extraits du journal de bord de l’Ocean Viking en ligne³). 10 heures plus tard, lorsque l’Ocean Viking, n’ayant pas réussi à localiser le premier cas de détresse⁴, a commencé à se diriger vers l’endroit où se trouvait le bateau pneumatique en détresse restant, il se trouvait à plus de 120 NM (soit approximativement 6 heures)

Ce n’est que suite à des appels Mayday lancés par radio par un avion de Frontex en début de soirée du 21 avril que trois navires marchands ont commencé à patrouiller dans la zone à la recherche du cas de détresse. Toutefois, ces recherches débutées tardivement, car mobilisées trop tard, n’ont pas permis de retrouver l’embarcation.

Par ailleurs, bien que les opérations de recherche et de sauvetage relèvent de la responsabilité des États, le 22 avril 2021, huit navires de sauvetage civils appartenant à des ONG auraient normalement pu être en activité pour combler les lacunes laissées par les Etats en Méditerranée centrale. Cependant, à cette date, cinq d’entre eux étaient détenus ou soumis à des blocages administratifs, et deux autres étaient hors de la zone en raison d’obligations de maintenance, laissant ainsi l’Ocean Viking seul dans la zone avec une capacité très faible pour répondre à l’ensemble des besoins.

--

Pour aller plus loin, vous pouvez trouver les rapports détaillés des missions de sauvetage de l’Ocean Viking, étape par étape sur le site Onboard de SOS MEDITERRANEE :

<https://onboard.sosmediterranee.org/>

³ SOS MEDITERRANEE, Journal de bord en ligne, avril 2021, <https://onboard.sosmediterranee.org/sections/operations/ocean-viking-236-survivors-14-april-16-may-2021-disembarkation-augusta/>

⁴ D’après les informations qui sont parvenues depuis à Alarm Phone, il semble que les quelque 41 personnes qui se trouvaient sur ce bateau aient survécu et aient finalement atteint la Tunisie.